

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE SUR L'ÉTABLISSEMENT

DE LA

DOMINATION FRANÇAISE

A MADAGASCAR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 11 juin 1900, à 10 heures

PAR

EUGÈNE MIGNARD

Président : M. LESEUR.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } professeurs.
PILLET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux théories émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE SUR L'ÉTABLISSEMENT

DE LA

DOMINATION FRANÇAISE

A MADAGASCAR

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 11 juin 1900, à 10 heures

PAR

EUGÈNE MIGNARD

Président : M. LESEUR.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, } professeurs.
 PILLET, }*



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

INTRODUCTION

Le 17 décembre 1885, le gouvernement de Madagascar concluait avec la France un traité qui, comme nous aurons à l'établir, soumettait la grande île au protectorat français.

Or, la doctrine, en général, considère ce régime comme un état provisoire, appelé à disparaître au bout d'un laps de temps plus ou moins long. « Le protectorat, dit M. Despagnet, est une situation anormale et fatalement transitoire ; c'est un accident dans la vie des peuples comme dans le droit international.... Aussi peut-on dire que tout traité de protectorat porte en lui son germe de mort à raison même de son objet. Une évolution inévitable, susceptible de se manifester sous deux formes opposées, y mettra nécessairement un terme (1). »

Dans quel sens se fera cette évolution ? M. Renault nous l'apprend : « tantôt la situation nouvelle est une déchéance d'un État jadis souverain, et alors, le plus souvent elle aboutit à une dépendance absolue ; tantôt c'est l'émancipation d'un pays jusque-là dépendant et elle se résout dans la suite en une autonomie complète,

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 403.

quelles que soient les protestations solennelles insérées dans les traités (1). »

D'après ces principes, quel devait être le terme du protectorat français à Madagascar ?

Il serait aisé de donner à cette question une solution immédiate si la situation politique de la grande île lors du traité de 1885, avait été bien définie.

Il n'en était malheureusement pas ainsi, et les auteurs qui se sont occupés de la question, présentent cette situation sous un jour tout différent.

Les uns, considérant que Madagascar était la propriété de la France depuis plus de deux siècles, proclament que le traité du 17 décembre était un véritable recul pour notre gouvernement.

Pour eux, l'établissement d'un protectorat constitue la seconde hypothèse prévue par M. Renault, l'émancipation d'un pays jusque-là dépendant (2). Les autres affirment qu'en 1885, Madagascar était un pays libre et indépendant, que le traité était un succès pour la politique coloniale française et consacrait la déchéance d'un État jadis souverain (3).

Pour se faire une opinion, au milieu de ces théories contraires, il faut, de toute nécessité, approfondir les

(1) M. Renault à son cours cité par M. d'Orgeval, *Annales de l'école des sciences politiques*, 1890, p. 700, note 6.

(2) V. Castonnet des Fosses, *Revue de droit international et de législation comparée*, année 1885, p. 413.

(3) V. Catellani, *Revue de droit international et de législation comparée*, année 1886, p. 121.

relations de la France et de Madagascar antérieurement à 1885.

Cet examen nous amènera à conclure que la France après avoir acquis des droits certains sur la grande île, y avait renoncé dans la suite ; qu'en 1885, elle ne pouvait plus prétendre à aucun de ces droits et que par conséquent, de l'établissement du protectorat, résultait bien la déchéance d'un État souverain.

D'après les règles posées par M. Renault, le protectorat était donc destiné à évoluer vers l'annexion.

L'évolution ne poursuivit pas cependant sa marche normale ; des circonstances particulières hâtèrent l'arrivée du terme.

Nous aurons à étudier ces circonstances ainsi que les différentes phases par lesquelles a passé Madagascar avant de se transformer d'État protégé en colonie.

La division de cette étude est donc tout indiquée.

Dans les chapitres I et II, nous verrons la France acquérir des droits sur la grande île, puis y renoncer. Nous rechercherons dans le chapitre III, comment le gouvernement français fut amené à conclure le traité du 17 décembre 1885. Nous essaierons d'établir, dans le chapitre IV que ce traité établit bien un protectorat. Enfin dans le chapitre V nous étudierons l'évolution vers l'annexion.

CHAPITRE PREMIER

ACQUISITION DES DROITS DE LA FRANCE.

Nous verrons dans ce chapitre, à quel titre la France a pu acquérir des droits sur la grande île, et comment ces titres après avoir été quelque peu vagues et flottants se sont affermis et ont été reconnus.

SECTION I. — La prise de possession.

§ 1. — Source des droits de la France : l'occupation.

Les Français n'entrèrent vraiment en rapports suivis avec la grande île que vers le XVII^e siècle. Ces rapports étaient purement commerciaux et se bornaient à des échanges de marchandises françaises contre les produits du sol malgache. Nos nationaux n'avaient pas encore songé à se fixer sur cette terre lointaine, pas plus que nos négociants n'avaient tenté d'y établir des comptoirs.

Encore ces relations commerciales n'avaient-elles lieu qu'entre les tribus côtières de la grande île et quelques navigateurs et armateurs français.

Aux particuliers succédèrent bientôt des sociétés. La première compagnie, qui avait été fondée en 1638, se

restituait, peu d'années après, sur des bases plus larges : le cardinal de Richelieu aida de tout son pouvoir à sa réorganisation. Dès l'année 1642 c'était une chose faite, et il pouvait délivrer des lettres patentes à cette société qui prit le nom de « Compagnie de l'Orient » (1). Il ne s'agissait déjà plus d'une société quelconque n'ayant qu'un but commercial. La nouvelle compagnie avait en outre une mission politique ; elle était chargée de prendre possession de Madagascar au nom du roi, qui comptait bien établir sur l'île la souveraineté de la France.

La compagnie servait ainsi d'instrument d'acquisition de la souveraineté.

La légitimité de ce moyen est d'ailleurs hors de doute : si on a pu contester à une compagnie la faculté d'acquérir pour elle-même des droits de souveraineté, il est certain qu'elle peut en acquérir pour le compte d'un État dont elle a reçu un mandat spécial ou même tacite.

La souveraineté étant ainsi acquise légitimement par le roi, rien n'empêchait celui-ci d'en disposer totalement ou partiellement. Aussi, dans les lettres patentes accordées à la Compagnie de l'Orient, lui déléguait-il des privilèges particuliers. Elle obtenait le monopole du commerce et de la navigation ; elle avait en outre le droit de construire des châteaux-forts ; enfin elle était

(1) Ces lettres patentes sont du 24 juin 1642.

investie du droit de juridiction, qui est l'un des principaux attributs de la souveraineté.

A la vérité, le roi avait ainsi disposé de droits qui ne lui appartenaient pas encore. Ils lui furent acquis par la prise de possession effectuée par les agents de la Compagnie de l'Orient, en 1643.

Ce n'est donc pas en vertu d'un traité, d'une cession de territoire ou de souveraineté, que la France a pu prétendre à des droits sur la grande île ; la source de ces droits réside dans un mode originaire d'acquisition : l'occupation. Reste à savoir si cette occupation a eu quelque valeur.

De même qu'en droit privé, c'est au moment de la naissance d'un titre d'acquisition qu'on doit se placer pour apprécier la valeur de ce titre et la capacité des parties contractantes, de même, en droit international, c'est au moment de l'acquisition de la souveraineté, et, en l'espèce, au moment où fut effectuée la prise de possession, qu'il faut se placer pour en établir le bien-fondé, et surtout c'est sur les principes admis à l'époque qu'il faut se baser.

C'est pour avoir oublié cette règle que bien des auteurs sont arrivés à des conclusions qui nous semblent inadmissibles.

§ 2. — L'île était susceptible d'occupation.

Il est un principe absolu de droit privé, c'est qu'on ne peut acquérir par occupation que des choses sans

maître, des choses n'appartenant à personne. En droit international le principe est le même, on ne peut occuper que des territoires qui soient *res nullius*.

Pour répondre à la question posée, il nous faut donc rechercher si la grande île était *res nullius* au moment de la prise de possession. Mais la notion de la *res nullius* n'est pas la même en droit international qu'en droit privé ; la question à examiner est double. Il se peut, en effet, qu'un territoire soit *res nullius* au point de vue indigène et cependant ne soit pas susceptible d'occupation, la souveraineté ayant déjà passé en des mains étrangères. Il faut donc s'inquiéter non seulement des occupants, mais des tiers.

L'île était-elle *res nullius* au point de vue indigène et dans le cas où elle n'aurait été soumise à aucune souveraineté indigène, d'autres puissances n'avaient-elles pas déjà acquis des droits sur elle ?

A. — *Madagascar res nullius au point de vue indigène.*

Il paraît évident, *a priori*, que le territoire *res nullius* au point de vue indigène est celui qui n'est habité par personne. Il semble en effet qu'un territoire habité, s'il peut à la rigueur être *res nullius* au point de vue de la souveraineté, devrait au moins être la propriété des habitants. Dans la rigueur des principes on ne pourrait donc acquérir par occupation qu'un territoire absolument désert. Cependant les auteurs modernes ne sont pas d'accord sur la notion de la *res nullius* et certains consi-

dèrent comme parfaitement légitime l'occupation de territoires habités. C'est ainsi que F. de Martens admet l'occupation de terres « n'appartenant à personne et habitées par des tribus barbares » (1). Bluntschli partage cette opinion, et reconnaît à une nation le droit d'occuper toute contrée « qui ne fait partie du territoire d'aucun État et qui est possédée par des tribus barbares » (2). Pinheiro-Ferrera va plus loin encore, car il admet l'occupation de tout territoire habité, même par des tribus qui ne sont pas absolument barbares, si l'occupation doit amener le relèvement moral des indigènes ou si un peuple plus civilisé est à même de tirer un parti plus avantageux du territoire qu'ils occupent (3).

Parmi les auteurs plus éloignés de nous on peut citer encore Vattel (4), qui trouve très juste qu'une nation poussée par le besoin de s'étendre puisse prendre à des peuplades, habitant des territoires trop vastes pour elles, une partie de ces territoires.

Si telles sont les opinions d'auteurs des XVIII^e et XIX^e siècles, on peut aisément concevoir que ces théories aient été admises sans conteste et poussées jusqu'à l'exagération aux siècles précédents.

Au milieu du XVII^e siècle les principes de justice et d'égalité ne constituaient pas encore la base de l'organi-

(1) De Martens, *Traité de droit international*, p. 464.

(2) Bluntschli, *Droit international codifié*, p. 280.

(3) Pinheiro-Ferrera, *Note sur Vattel*, 97-98.

(4) Vattel, *Le droit des gens*, t. I, § 84 et 209.

sation sociale ; le droit de conservation et le droit à la liberté n'étaient pas encore reconnus aux peuples de civilisation inférieure. A cette époque il ne pouvait donc y avoir aucun doute : tout territoire pouvait être occupé, qu'il fût habité ou non, s'il l'était par des populations de civilisation primitive et de religion différente.

Ces populations étaient considérées comme incapables d'avoir aucun droit, on disposait de leur pays en toute liberté et rien ne s'opposait à ce qu'on acquit ces territoires par voie d'occupation.

Or, les indigènes de Madagascar n'étaient ni civilisés ni chrétiens, et cela suffisait pour que la grande île fût considérée comme *res nullius* et reconnue susceptible d'occupation.

Nous pouvons ajouter d'ailleurs, qu'en fait, Madagascar n'était alors soumise à aucune souveraineté indigène, qu'elle était habitée par des peuplades éparses, sans lien commun, obéissant à une infinité de chefs.

Il aurait été impossible de trouver une souveraineté quelconque exercée par l'un de ces chefs sur une partie de l'île, ou tout au moins un ensemble de droits correspondant à ce que nous appelons ainsi ; encore plus de trouver une souveraineté s'exerçant sur l'ensemble du territoire.

Il n'y avait donc pas de souveraineté indigène sur l'île ; à ce point de vue, celle-ci était donc bien *res nullius* et il n'y avait de ce côté aucun obstacle à une occupation.

B. — Absence de souveraineté étrangère.

Puisqu'on faisait alors si bon marché des droits des indigènes, puisqu'il était admis qu'une nation européenne pouvait les en dépouiller aussi facilement, et même que beaucoup les leur refusaient *à priori*, il nous faut voir maintenant si une puissance n'avait pas déjà mis ces principes en action, et si l'île de Madagascar n'était pas déjà soumise à une souveraineté étrangère au moment où la France prétendait en prendre possession.

Ces droits de souveraineté qui étaient susceptibles de nous être objectés, n'auraient pu avoir que deux sources : une prise de possession antérieure de quelques années à la nôtre ou la découverte de l'île à l'époque où la simple découverte suffisait.

Sur le premier point, il ne peut y avoir de doute, aucune puissance ne pouvait invoquer des droits antérieurs ; les Français étaient bien les premiers à effectuer une prise de possession à Madagascar.

D'autres nations avaient bien été avant nous en relations avec les peuplades de la grande île, mais ces relations s'étaient bornées à des échanges commerciaux et à l'établissement de quelques comptoirs. Jamais les navigateurs hollandais ou anglais qui fréquentaient ces parages, n'avaient été tentés de prendre possession de l'île au nom de leur gouvernement.

Mais en était-il de même en ce qui concerne la découverte ? Une nation européenne pouvait-elle, de ce chef, revendiquer des droits sur Madagascar ?

L'Europe ignora longtemps l'existence de la grande île africaine. Au XIII^e siècle, le géographe Marco Polo lui en révéla l'existence et la situation approximative ; mais des siècles s'écoulèrent encore avant qu'un navigateur européen l'ait rencontrée. Ce ne fut qu'au XVI^e siècle, c'est-à-dire pendant la période des grandes découvertes, que les Européens y abordèrent pour la première fois. En 1506, une flotte portugaise se rendant des Indes à Lisbonne, fut poussée par la tempête sur les côtes d'une île, qui fut appelée île Saint-Laurent et qui n'était autre que Madagascar (1).

Du fait de cette découverte le Portugal pouvait-il prétendre à des droits sur la grande terre ? La question revient à demander si, à cette époque, le fait de découvrir un territoire quelconque suffisait pour y faire acquérir des droits.

Pour y répondre, il faut rechercher quelle était la pratique alors suivie, et s'il y avait des règles fixes admises par le droit des gens. Quels étaient donc les principes en vigueur lors de la découverte de Madagascar ? Dans les dernières années du XV^e siècle, l'Espagne et

(1) Vasco de Gama a été célébré dans les *Lusiades* par Camoens qui lui attribue la découverte de Madagascar. Il n'en est rien. L'honneur de cette découverte revient à Fernand Suarez qui commandait la flotte portugaise. Vasco de Gama n'y vint que plus tard.

le Portugal, sont les deux grandes nations maritimes et c'est à elles que nous sommes redevables de la plupart des découvertes qui sont faites à cette époque. Les autres puissances paraissent n'attacher qu'un intérêt médiocre à la possession de ces contrées d'outre-mer ; elles ne se laisseront tenter que plus tard.

Or l'Espagne et le Portugal avaient, dès le début de leurs découvertes, adopté une ligne de conduite qui paraissait devoir exclure toute difficulté : c'était de considérer le Pape comme le souverain naturel des territoires ainsi découverts (1). Quant aux indigènes, ils ne comptaient pas, et si au XVIII^e siècle on fait bon marché de leurs droits, au XVI^e siècle on ne conçoit pas qu'ils puissent en avoir.

Le Pape avait donc toute liberté pour disposer de ces vastes contrées ouvertes à l'exploitation européenne et c'était lui qui, par le moyen d'une bulle, en faisait la répartition. Il s'en tirait d'ailleurs d'une façon très simple et très logique : la possession du territoire était attribuée à la nation dont les marins avaient fait la découverte.

La véritable source des droits acquis n'était pas à proprement parler la découverte, c'était la bulle papale.

Cette pratique ne souleva pas, au début, de récriminations. Les chances de découverte, la richesse et

(1) Salomon, *De l'occupation des territoires sans maître*. Thèse Paris, 1889.

l'étendue des territoires découverts étaient à peu près égales ; l'autorité du Pape faisait le reste.

Le bon accord cessa, au contraire, quand Christophe Colomb eut découvert l'Amérique en 1492. Les deux puissances voyaient là des richesses exceptionnelles à exploiter, qui excitaient également leurs convoitises. L'Espagne à la solde de qui était le navigateur génois, invoqua la pratique créée par le Pape, mais le Portugal protesta et réclama sa part.

Ce fut pour rétablir la bonne harmonie que le Pape rendit la bulle *Inter Coetera* du 4 mars 1493, qui régla le différend et trancha la question pour l'avenir. Cette bulle divisait la terre en deux parties par une ligne idéale allant d'un pôle à l'autre en passant à cent lieues à l'ouest des îles du Cap Vert et disposait que tout ce qui était découvert ou à découvrir à l'Ouest de cette ligne appartiendrait à l'Espagne et que tout ce qui se trouvait de l'autre côté appartiendrait au Portugal (1).

Depuis la bulle *Inter Coetera* le droit était donc fondé, non plus sur la découverte mais sur la situation du nouveau territoire à l'Est ou à l'Ouest de la ligne alexandrine.

Cette bulle fut confirmée en 1509. Elle était donc en vigueur au moment de la découverte de Madagascar en 1506. Par conséquent, si l'on s'en tenait à ses dispositions, le Portugal pouvait revendiquer la grande île afri-

(1) Salomon, *op. cit.*, p. 36.

caine comme comprise dans sa sphère d'action et s'opposer à ce qu'une nation européenne puisse y acquérir des droits contraires aux siens.

Il en aurait été ainsi, en effet, si les autres puissances européennes avaient été consultées, si elles avaient donné leur adhésion à cet arrangement, mais elles avaient été complètement tenues à l'écart, aussi est-il permis de se demander si cette bulle avait une valeur quelconque à leur égard.

Or, en considérant les avantages accordés aux deux parties qu'elle était destinée à réconcilier on comprend qu'elle pouvait mettre fin au différend, mais qu'elle était de nature à donner beaucoup moins de satisfaction aux autres puissances maritimes. Cette attribution générale faite à l'Espagne et au Portugal, écartait toute prétention des autres nations à la possession des terres que leurs navigateurs pouvaient découvrir. Une bulle papale qui avait sa raison d'être, qui constituait même un excellent arbitrage pour faire cesser un conflit entre deux pays, par une répartition équitable des territoires qu'ils avaient déjà découverts, ne pouvait plus avoir d'effet quand elle disposait, au mépris des droits éventuels des autres nations, de territoires qui étaient encore à découvrir. Quoi qu'il en soit, l'Espagne et le Portugal gardaient avec un soin jaloux les pays à eux attribués. Déjà avant la bulle *Inter Coetera* ils affichaient des prétentions intolérables : c'est ainsi que les Portugais ayant découvert en 1486 le cap de Bonne-Espérance, non seu-

lement empêchaient les autres puissances de s'établir dans ces parages, mais encore refusaient à tous les Européens le droit de naviguer dans les mers qui se trouvaient au delà.

Les inconvénients de cet état de choses ne tardèrent pas à se révéler. Depuis la bulle de 1493, les marins français, anglais, hollandais, ne pouvaient arborer leur drapeau sur aucun point du globe, sans être en butte aux réclamations de l'Espagne et du Portugal, qui invoquaient aussitôt des droits résultant de la bulle alexandrine. Aussi les puissances tierces ne tardèrent pas à contester la valeur de cette bulle, et manifestèrent bientôt l'intention de n'en tenir aucun compte. Enfin la pratique internationale se fixa en ce sens, que chaque nation resterait maîtresse des territoires découverts par ses propres navigateurs, et que l'Espagne et le Portugal seraient soumis à cette règle commune.

Mais cette nouvelle règle n'enlevait pas au Portugal les droits qu'il prétendait tenir de la bulle de 1493. Il réunissait, en effet, les nouvelles conditions voulues par le droit des gens de l'époque pour pouvoir prétendre à la possession de Madagascar. N'étaient-ce pas ses marins qui avaient débarqué les premiers sur les côtes de la Grande Terre ? Il pouvait donc prétendre à des droits certains résultant du fait de la découverte.

Mais une autre question se pose. Le Portugal a-t-il conservé les droits qu'il avait acquis ? Le gouvernement portugais n'a jamais fait usage de ses droits, jamais il

ne tenta ni de coloniser l'île, ni d'y établir d'une manière effective à l'égard des indigènes sa domination et sa souveraineté.

Il ne faut cependant tirer de là aucune conclusion, dans le sens de la perte de ses droits par le Portugal. Remarquons en effet qu'à cette époque, aucune condition d'effectivité n'étant exigée pour acquérir des droits, il devait en être de même pour les conserver. De ce que le Portugal ne se livrait à aucune occupation effective on ne peut en tirer aucun argument contre lui. Les droits acquis par le seul effet de la découverte devaient être maintenus, tant qu'aucune cause ne les faisait disparaître.

Mais précisément n'est-il pas possible de trouver une cause de disparition ? On ne peut pas invoquer la prescription résultant du non-usage, car il serait difficile de dire comment peuvent être prescrits des droits qui n'exigent pour leur maintien aucune condition d'exercice. Mais si le non-usage d'un droit de cette nature ne peut être une cause de son extinction, il en est tout autrement de l'exercice de ce même droit par un tiers, au vu et au su du titulaire, sans protestation de la part de ce dernier : on se trouve alors en présence d'une véritable *derelictio*. Il y a là un abandon de son droit, par le titulaire, qui se produira, par exemple, pour le cas qui nous occupe, si une autre nation venant à faire des actes en violation des droits de la nation première occupante, celle-ci ne fait entendre aucune protestation ; elle

peut alors être considérée comme y renonçant, elle est censée en faire l'abandon.

Or quand la France, par l'intermédiaire de sa mandataire, la Compagnie de l'Orient, prit en 1643 possession de l'île de Madagascar, le gouvernement portugais ne souleva aucune difficulté. Cette conduite peut donc être considérée de sa part comme une véritable renonciation à ses droits.

On peut, en conséquence, conclure de tout ce qui précède que l'île de Madagascar était bien dans la condition d'une *res nullius*, tant au point de vue de la souveraineté indigène, qu'au point de vue de la souveraineté à laquelle le Portugal aurait pu prétendre et à laquelle il avait tacitement renoncé. La France avait donc le champ libre, et rien ne s'opposait à ce que la prise de possession effectuée par la Compagnie de l'Orient, lui conférât des droits définitifs, si elle présentait les conditions requises, si les formalités nécessaires en pareil cas avaient été accomplies.

§ 3. — Formalités de la prise de possession.

Au XVI^e siècle, la simple découverte faite par les Portugais avait pu leur permettre d'acquérir des droits ; encore avaient-ils débarqué dans l'île, mais à cette époque on pouvait aussi bien entendre par le mot « découverte » le simple fait d'avoir aperçu les premiers une terre quelconque, sans même y avoir abordé.

Au siècle suivant, cela ne suffit plus : il faut une prise

de possession ; il faut que le navigateur ait eu la chose à sa disposition au moins pendant un moment et il faut, en outre, une preuve de cette main-mise sur la chose. Aussi les navigateurs avaient-ils l'habitude de laisser une marque de leur passage. C'était une croix, un drapeau, une inscription sur un poteau ou sur un arbre. L'érection de ces monuments ou emblèmes était accompagnée de cérémonies plus ou moins solennelles.

Aujourd'hui encore une prise de possession ne s'accomplit pas autrement. Le délégué du gouvernement hisse le drapeau national en déclarant qu'il prend possession du territoire au nom de son pays. Mais une telle prise de possession fait à l'heure actuelle acquérir des droits de bien courte durée : si cette cérémonie n'est pas suivie d'une notification à faire dans des conditions déterminées aux puissances étrangères, le territoire redevient *res nullius*. Au XVII^e siècle, au contraire, la prise de possession effectuée suffisait pour faire acquérir des droits définitifs, et dans l'opinion de leurs titulaires, perpétuels.

De nos jours, il faut encore autre chose : toute occupation pour avoir une base solide, doit de toute nécessité, être rendue effective, mais cette condition n'est exigée en Droit International que depuis la conférence de Berlin (1). Au XVIII^e siècle, il est vrai, les auteurs de droit international commençaient à trouver que la

(1) Acte de la Conférence de Berlin, 26 février 1885.

simple prise de possession était vraiment un moyen trop simple et trop sommaire pour se soustraire à la concurrence des puissances rivales.

Vattel se fait l'écho de cette opinion, quand il nous dit que : « Le droit des gens ne reconnaîtra la propriété et la souveraineté d'une nation que sur les pays vides, qu'elle aura occupés, effectivement et de fait, dans lesquels elle aura formé un établissement ou dont elle tirera un usage actuel (1). » Mais cette doctrine ne réunissait pas la majorité des suffrages, et en tous cas, restait dans le domaine de la théorie. Au moment où la prise de possession fut accomplie par la première compagnie française, elle n'existait pas encore, et en pratique les cérémonies de la prise de possession étaient considérées comme suffisantes pour justifier les prétentions de la puissance pour le compte de laquelle elle avait eu lieu.

Or, il n'y a pas de doute que les représentants de la France ne se soient conformés à l'usage et n'aient effectué la prise de possession avec le cérémonial accoutumé. A la fin de l'année 1643, en effet, le drapeau français était déployé dans la baie de Sainte-Luce, en présence de tous les soldats et colons envoyés par la Compagnie de l'Orient, et le chef de l'expédition déclarait prendre possession de l'île au nom du roi de France.

Nous pouvons maintenant considérer, comme résolue,

(1) Vattel, *Le droit des gens*, édit. Pradier-Fodéré, liv. I, ch. XVIII, § 208.

la question de savoir si la France a rempli, pour que sa prise de possession soit valable et régulière, les formalités exigées à l'époque, et il est impossible de lui dénier les droits résultant de l'occupation.

§ 4. — *Délimitation des droits acquis.*

La validité de la prise de possession effectuée par la France n'a pas été contestée. Au contraire, l'étendue d'application et la nature des droits acquis ont donné lieu à de vives controverses. Les différences d'opinion viennent de ce que certains auteurs ont voulu apprécier une situation créée il y a plus de deux siècles en se basant sur la pratique actuelle et les règles généralement adoptées de nos jours. Or, de même qu'il faut se placer à la naissance d'un droit pour rechercher s'il existe ou non, de même son étendue d'application sera celle qu'il avait au moment où il est né.

A. — *Etendue d'application des droits acquis.*

Les effets de l'occupation, a-t-on dit, ne s'étendent qu'au point occupé et aux territoires environnants, ceux qui forment un tout organique, ou géographique avec le point occupé. Or, Madagascar ne dépend pas plus de Sainte-Marie que le Maroc de Tanger ou l'Espagne de Ceuta (1). Nous n'aurions donc pu prétendre à la reconnaissance de notre souveraineté que sur la baie de Sainte-Luce et ses environs immédiats.

(1) V. Catellani, *Revue de droit international et de législation comparée*, année 1886, p. 152.

Cette prise de possession ayant été suivie de plusieurs autres qui la confirmaient, on arriverait à dire, avec cette doctrine, que nos droits s'étendaient aux seuls points où ces prises de possession avaient eu lieu, c'est-à-dire à Sainte-Luce, à Fort-Dauphin, à l'île Sainte-Marie et à quelques autres points de la côte malgache.

Pour nous, il nous semble qu'une île forme toujours une unité géographique, sans qu'on ait à se préoccuper de ses dimensions. Quand un gouvernement européen envoie, de nos jours, un de ses représentants prendre possession d'une île encore *res nullius*, est-ce que la prise de possession ne produit pas ses effets pour toute l'étendue de l'île ? Faut-il accomplir les cérémonies usitées en pareil cas sur des points plus ou moins nombreux, suivant que le territoire est plus ou moins vaste ? Non ; le délégué du gouvernement déploie le pavillon national sur un point quelconque de l'île à occuper et déclare en prendre possession au nom de son pays.

Il n'en fut pas autrement à Madagascar, et le chef de l'expédition française déclara bien soumettre à la souveraineté du roi de France l'île tout entière, ainsi que cela lui était prescrit par les instructions du cardinal de Richelieu.

Il est d'ailleurs permis de se demander pourquoi, alors qu'au XVI^e siècle, l'Espagne et le Portugal acquéraient par le seul effet de la découverte des territoires immenses dans le Nouveau-Monde, comme le Mexique ou le Brésil, la France n'aurait pas pu, un siècle plus

tard, acquérir des droits sur une région beaucoup moins étendue, comme Madagascar ; dans cet intervalle, en effet, les formalités d'acquisition avaient seules changé, l'étendue d'application des droits acquis était restée la même.

Une chose est d'ailleurs certaine, c'est que les nations européennes ont toujours eu la prétention, tout en n'occupant qu'un point déterminé, d'établir leur souveraineté sur un pays tout entier. C'est ainsi que l'Angleterre s'attribua des droits sur la Nouvelle-Zélande par suite d'une prise de possession à Botany-Bay ; et c'est de la même façon qu'ont agi les Hollandais à Sumatra et dans les îles de la Sonde. M. Catellani ne le conteste pas ; mais, dit-il, ils s'y sont pris autrement que les Français. Au lieu de se cantonner comme eux dans leurs établissements, ils n'ont pas cessé de s'étendre vers l'intérieur ; de plus, ils ont toujours eu dans ces îles des marques de leur souveraineté, des gouverneurs, des troupes ; leur situation n'est donc pas à comparer à celle de la France. Cette opinion serait acceptable si ces puissances ne s'étaient attribué des droits que progressivement, au fur et à mesure de leur pénétration à l'intérieur ; mais on sait que, dès leur prise de possession effectuée sur un seul point, elles se sont considérées comme maîtresses des territoires entiers. Quant à l'installation de gouverneurs et de troupes, de fonctionnaires, d'agents, tout cela revient à la question de l'occupation effective ; or l'effectivité n'était pas exigée pour

l'acquisition des droits de souveraineté, elle ne pouvait pas l'être davantage pour leur extension, et à notre avis, tous les droits qu'une puissance pouvait prétendre sur un territoire déterminé n'avaient qu'une source : la prise de possession. Celle-ci faisait donc acquérir d'un seul coup les droits les plus étendus, et nous admettons parfaitement que celle qui fut effectuée à Sainte-Luce ait pu soumettre à la France toute l'île de Madagascar.

B. — *Nature des droits acquis.*

Il nous reste à rechercher la nature des droits acquis par cette prise de possession.

Un territoire peut être *res nullius* soit au point de vue de la souveraineté, soit au point de vue de la propriété et de la souveraineté à la fois. Dans le premier cas, il s'agira d'un pays habité par des tribus barbares, dans le second cas il sera question, semble-t-il, d'un pays inhabité. On ne conçoit pas, en effet, au premier abord, qu'une contrée possédant des habitants puisse être *res nullius* au point de vue de la propriété ; des peuplades aussi barbares qu'on le suppose, sont toujours titulaires au moins d'un droit de propriété sur les territoires où elles sont établies. Telle était cependant la règle admise au moment de la prise de possession de Madagascar, et que le pays fût habité ou non, ces deux droits pouvaient être acquis du même coup. M. Salomon résume d'ailleurs parfaitement les règles adoptées à ce sujet au XVII^e siècle : « Il n'y a aucun doute à cet égard, comme à

l'époque précédente, la notion de la souveraineté ne s'est pas dégagée de l'idée de propriété. Le roi acquiert par ses mandataires dûment commissionnés à cet effet la souveraineté pleine et entière des pays par eux occupés, souveraineté qui comporte à la fois le domaine direct et le domaine utile, il devient donc *dominus tam publice quam privatim* du territoire découvert. La couronne royale se réserve toujours le domaine direct, ce que nous appellerions les droits de souveraineté ; elle abandonne en général à titre de récompense au titulaire des lettres patentes, de la charte ou de la commission, le domaine utile, les droits de propriété privée » (1).

Le roi de France avait donc acquis à la fois la souveraineté et la propriété de la grande île africaine. Cependant, il faut bien le dire, ces droits n'avaient qu'une demi-consistance.

Ces prétentions à la souveraineté et à la propriété n'étaient pas le résultat d'un droit absolu, d'une règle juridique ; mais plutôt d'une tolérance des autres nations ; en un mot la pratique était en ce sens, et les prétentions du pays qui avait effectué la prise de possession, étaient basées sur cette pratique bien plus que sur des principes solidement établis.

Les tiers laissaient faire, mais leur inaction n'impliquait de leur part aucune reconnaissance du fait accompli ; tant qu'ils pouvaient déployer leur activité dans

(1) Salomon, *op. cit.*, p. 76.

d'autres régions, la nation première occupante pouvait maintenir ses prétentions ; mais le jour où ils devenaient les rivaux de cette nation, ils ne se gênaient nullement pour contester ses droits. En un mot, ces droits que chaque nation considérait comme très sérieux quand ils étaient acquis par elle-même, elle était toute disposée à en contester la valeur quand ils étaient acquis par d'autres. C'étaient des droits dépourvus de sanction, et quand une tierce puissance manifestait l'intention de n'en pas tenir compte, elle commettait plutôt un acte contraire à la courtoisie internationale qu'une violation véritable d'un droit acquis. Ces atteintes aux titres appartenant à un pays étranger étaient, il est vrai, très rares en pratique ; c'est pourquoi tout pays qui avait effectué une prise de possession pouvait se considérer comme ayant ajouté à son patrimoine de véritables droits de souveraineté et de propriété.

SECTION II. — **Maintien et reconnaissance des droits acquis.**

Maintenir les droits résultant de la prise de possession, les rendre incontestables, les faire reconnaître, tel fut le but poursuivi par la France durant près de deux siècles.

§ 1. — **Maintien des droits de la France.**A. — *Essais de colonisation par les compagnies privilégiées.*

Un fort avait été construit (1) ; des habitations s'étaient élevées aux alentours ; un gouverneur avait été placé à la tête de ces établissements par la Compagnie de l'Orient. Après s'être installés solidement sur la côte, les Français voulurent opérer comme les Hollandais et les Anglais l'ont fait dans les îles qu'ils ont occupées, c'est-à-dire s'étendre vers l'intérieur. En même temps qu'un but commercial, la Compagnie de l'Orient poursuivait un but politique : faire reconnaître la domination de la France par les indigènes.

Ni l'un ni l'autre de ces deux buts ne fut atteint par elle, non plus que par les compagnies qui lui succédèrent.

Les gouverneurs envoyés successivement à Fort-Dauphin dilapidaient les ressources mises à leur disposition sans que la colonisation fit un pas en avant, et semblaient prendre à tâche de s'aliéner les indigènes par de continuelles vexations. Aussi la Compagnie de l'Orient et une autre société qui lui avait succédé en 1652 aboutirent-elles à un échec complet.

Ce fut pour le réparer que se constitua une société plus puissante, placée sous le patronage direct de Louis XIV.

(1) On l'avait appelé le Fort Dauphin.

Il existait déjà en Angleterre et en Hollande de ces grandes compagnies qui disposaient de capitaux considérables, et pouvaient ainsi envoyer dans les pays neufs de véritables expéditions et tenter de sérieux établissements. Les armateurs hollandais avaient inauguré ce système et formé une vaste association connue sous le nom de *Compagnie hollandaise des Indes orientales* et dont l'existence légale avait été reconnue par une charte du 10 mars 1602. C'est sur le modèle de ces grandes compagnies, que Louis XIV voulut fonder une société qui aurait pour but exclusif l'exploitation et la colonisation de Madagascar.

M. Pauliat a raconté comment le roi parvint à constituer cette société et à recruter des actionnaires, comment il amena un certain nombre de capitalistes à venir lui demander comme une faveur l'autorisation de former une compagnie, alors que c'était lui qui leur en avait suggéré l'idée, et comment, après les avoir engagés à fond dans l'entreprise, il les décida à s'occuper exclusivement de la colonisation de la grande île (1).

La compagnie ainsi constituée prit le nom de Compagnie des Indes Orientales (2). Elle obtint la concession de l'île entière par un édit du mois d'août 1664, qui fut

(1) Pauliat, *Madagascar sous Louis XIV*, Paris, 1884.

(2) On sait qu'on nommait indifféremment Indes, tous les pays exotiques. On appelait Compagnies des Indes Occidentales celles qui avaient pour objet l'Amérique, et Compagnies des Indes Orientales, celles qui s'occupaient des pays situés au delà du cap de Bonne-Espérance.

confirmé par un autre édit de juillet 1665. Dans ce dernier édit la grande île prend le nom d'« Ile Dauphine ». Cette compagnie, outre le monopole du commerce et de la navigation, pouvait exercer des droits de souveraineté et particulièrement le droit de juridiction, en vertu d'une délégation du pouvoir royal, le tout d'ailleurs comme les compagnies précédentes, dont elle ne se distinguait que par la puissance plus considérable de ses capitaux.

Cependant ce nouvel essai de colonisation est remarquable à un autre point de vue ; il est caractérisé par un commencement d'organisation administrative. On avait, en effet, décidé d'instituer un conseil de gouvernement qui devait fonctionner à Fort-Dauphin et qui partit en même temps que la nouvelle expédition. Une occupation effective plus sérieuse venait ainsi, non pas augmenter nos droits, mais les mettre à l'abri de toute contestation ; nous régularisions la situation comme l'ont fait les Hollandais et les Anglais ; nous avions sur le sol de Madagascar le drapeau national, des colons, des fonctionnaires et aussi des troupes ; les deux convois qui partirent en 1665 et en 1666, en effet, ne comprenaient pas moins de dix navires, transportant des colons et des soldats, sous le commandement du marquis de Montevergues. La colonisation semblait appelée à prendre à la suite de ces efforts une extension considérable, et Madagascar à devenir une véritable colonie française. Il n'en fut malheureusement rien. La nou-

velle compagnie n'obtint pas de plus brillants résultats que les précédentes ; la pénétration à l'intérieur ne fit pas de progrès, il n'y eut aucune organisation administrative sérieuse ; aucune nouvelle tribu ne reconnut notre souveraineté ; quant aux résultats économiques, ils furent à peu près nuls.

B. — *Réunion à la couronne.*

Les actionnaires s'apercevant qu'on les avait joués, forcèrent la main au roi qui accepta la rétrocession de tous leurs droits sur Madagascar, ou plus exactement reprit les droits qu'il leur avait délégués. Au domaine éminent qu'il avait conservé, il ajouta de la sorte le domaine utile qu'il avait concédé et fut alors propriétaire et souverain de la grande île. Il ne doute pas d'ailleurs que ces droits ne s'étendent au territoire entier, car à l'amiral de la Haye qu'il envoie, en 1670, pour administrer nos établissements, il donne le titre significatif de « gouverneur de l'île Dauphine ». Madagascar va désormais être soumise non pas à l'agent d'une compagnie agissant pour le compte du roi, comme autrefois, mais à un agent direct de la France.

Ce que Louis XIV avait voulu éviter était arrivé malgré tout : la charge de la colonisation allait incomber à l'État.

Rien ne fut cependant tenté immédiatement ; le moment aurait été mal choisi : une révolte des indigènes venait de se produire, qui s'était terminée par le massa-

cre d'une grande partie de nos compatriotes et l'évacuation complète de l'île (1674).

Cette situation se prolongea jusqu'en 1750. Pendant plus d'un siècle Madagascar fut abandonnée en fait ; on n'y envoya ni un fonctionnaire, ni un soldat ; le Fort Dauphin, ce monument de notre prise de possession, était en ruines.

Il ne faut cependant pas conclure de là que la souveraineté de la France sur la grande île avait disparu. Nous savons, en effet, que le défaut d'occupation effective ne pouvait pas être invoqué contre elle, puisque l'effectivité n'était pas alors exigée. D'un autre côté, on ne peut voir dans ce fait une *derelictio*, un abandon au sens juridique.

La France ne renonçait aucunement à ses droits sur l'île ; il y avait là une trêve à ses tentatives de colonisation, rendue nécessaire par l'hostilité des indigènes. Il pouvait y avoir perte du *corpus*, mais il n'est pas douteux que l'*animus* subsistait. Le roi de France n'avait pas cessé de se considérer comme souverain de Madagascar, et ses intentions résultent nettement d'un arrêt du Conseil d'État, de 1686, qui réunit solennellement la grande île au domaine de la couronne.

Cet arrêt mérite d'être cité, car il montre à la fois la nature et l'étendue des droits dont le roi de France se considérait comme titulaire : « Tout considéré, Sa Majesté étant dans son conseil, vu la renonciation faite par la Compagnie des Indes Orientales à la propriété et sei-

gneurie de l'île de Madagascar, que Sa Majesté a agréée et approuvée, a réuni et réunit à son domaine la dite île de Madagascar, forts et habitations en dépendant, pour Sa Majesté en disposer « en toute propriété, seigneurie et justice. »

Il résulte de cet arrêt, que les deux droits de souveraineté et de propriété, dont nous avons parlé, se trouvent désormais réunis dans les mêmes mains. L'île qui avait été concédée en toute propriété à la Compagnie des Indes Orientales, redevient la propriété du roi de France et va désormais faire partie du territoire français.

Il est à remarquer aussi qu'il n'était pas question seulement des points où avaient été effectuées les prises de possession, mais que l'île entière était réunie au domaine de la couronne.

On objectera, peut-être, que nous n'avions plus à Madagascar aucune trace de nos droits de propriété et de souveraineté ; que depuis vingt ans nous n'avions entrepris aucun établissement, et que les indigènes n'acceptaient pas notre domination. Nous répondrons qu'il s'agit là de questions d'ordre intérieur ; l'important était qu'à aucun point de vue, l'île ne pût être considérée comme *res nullius*, que nos droits fussent affirmés énergiquement vis-à-vis des nations étrangères ; et c'est bien ce qui résultait de cet arrêt qui consacrait une véritable annexion.

La France, pouvant ainsi légitimement se croire à l'abri des entreprises de ses rivaux, devenait libre d'agir à sa guise et de remettre à plus tard la colonisation de

l'île ; elle pouvait se consacrer à d'autres occupations plus pressantes, tout en préparant les moyens de faire de Madagascar une véritable colonie, dotée de l'organisation politique désirable.

C'est d'ailleurs ce qui fut fait. Le gouvernement français n'abandonnait nullement l'œuvre commencée ; il renonçait seulement à agir désormais à l'aventure comme on l'avait fait jusque-là. Il attendait un moment propice, mais entre temps, des édits de 1720, 1725, 1726 venaient confirmer l'arrêt de 1686 et attester que les droits de la France subsistaient toujours.

En 1753, une occasion se présenta de mettre en œuvre le plan qui avait été conçu. L'Angleterre venait de signer avec la France un traité qui enlevait à celle-ci une partie de ses colonies. Il fallait donc songer à tirer parti des territoires qui nous étaient laissés, et en particulier à procéder à la mise en valeur et à l'organisation de Madagascar.

Le comte de Mandave et après lui un officier autrichien au service de la France, le comte Benyowski, accomplirent des prodiges, et dans l'espace de trente années amenèrent la plupart des tribus à faire leur soumission.

Enfin, la situation de l'île devint assez satisfaisante pour qu'on la mit au nombre des départements français. Cette situation est, en effet, consacrée par la Constitution du 5 fructidor, an III (chapitre concernant la division du territoire) : « Les colonies françaises sont partie in-

tégrante du territoire de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle... » et l'article 7 ajoute : « elles sont divisées en départements ainsi qu'il suit... les établissements de Madagascar. »

§ 2. — Reconnaissance par l'Angleterre des droits de la France.

Jusque-là les puissances étrangères nous avaient laissé agir sans élever aucune prétention contraire à nos droits, mais aucune non plus n'en avait reconnu la légitimité.

Cette reconnaissance ne résulte pas davantage, comme on l'a prétendu, d'événements survenus en 1811 et qui peuvent s'expliquer de toute autre façon ; il s'agit d'une démonstration de la flotte anglaise sur les côtes de Madagascar et du bombardement de nos principaux établissements. Etant donnée la situation respective des deux pays, ces faits ne sont pas très probants. La France et la Grande-Bretagne étaient en lutte sur terre et sur mer ; les Anglais nous nuisaient par tous les moyens possibles, s'attaquant aussi bien à nos navires marchands qu'à nos vaisseaux de guerre, cherchant à détruire notre commerce aussi bien que notre marine ; il est tout naturel qu'ils aient essayé de ravager les quelques comptoirs que nos nationaux pouvaient avoir à Madagascar ; mais si leur flotte a bombardé quelques points de la côte malgache, cela prouve bien que nous y avions des établissements, des comptoirs, mais nul-

lement que l'Angleterre reconnaissait la grande île comme nous appartenant.

Toutefois cette tentative anglaise amena, quelques années plus tard, un résultat tout à fait inattendu et qui fut cette fois la reconnaissance éclatante de nos droits sur Madagascar.

Tamatave et quelques autres postes français avaient dû capituler en 1811 et des troupes britanniques les avaient occupés. Après la chute de l'Empire, le traité de Paris régla la situation de l'Europe ; les provinces étrangères, un moment réunies au territoire français, firent retour aux pays, dont elles avaient été détachées ; en échange, nos colonies dont certaines nations s'étaient emparées à la faveur de la coalition européenne, nous furent restituées.

Quelques-unes, cependant, indiquées dans le traité de Paris ne devaient pas nous être rendues ; Madagascar ne figurant pas parmi ces dernières, on pouvait en conclure qu'elle faisait retour à la France. Tel ne fut pas cependant l'avis de Sir Robert Farquhar, gouverneur anglais de l'île Maurice (1) qui avait été chargé par son gouvernement, de l'exécution du traité de Paris relativement aux colonies de l'Océan Indien. Il consentait bien à nous rendre l'île Bourbon mais se refusait à nous rendre Madagascar ; et ce refus était basé sur l'interprétation qu'il donnait à l'article 8 du traité de Paris.

(1) Notre ancienne île de France.

Cet article était ainsi conçu : « Sa Majesté britannique stipulant pour elle et pour ses alliés, s'engage à restituer à Sa Majesté très chrétienne dans les délais qui seront ci-après fixés, les colonies, pêcheries, comptoirs et établissements de tous genres, que la France possédait au 1^{er} janvier 1792, dans les mers et sur les continents de l'Amérique, de l'Afrique et de l'Asie, à l'exception toutefois des îles de Tabago, de Sainte-Lucie, de l'Île de France et de ses dépendances, nommément Rodrigues et les Seychelles, lesquelles Sa Majesté très chrétienne cède en toute propriété et souveraineté à sa Majesté britannique (1). »

Il était évidemment impossible à Farquhar de soutenir que Madagascar était attribuée expressément à l'Angleterre, alors qu'il n'en était aucunement question. Pouvait-il prétendre avec plus de raison que la Grande Terre était une dépendance naturelle et géographique de l'Île de France ? Pas davantage ; les dépendances naturelles de l'Île de France ne sont pour la plupart que des îlots d'une infime étendue. Les seules qui eussent quelque importance, Rodrigues et les Seychelles, étaient spécialement nommées, et il est impossible d'admettre qu'on eût omis d'indiquer Madagascar. Quel était donc le raisonnement du gouverneur de Maurice ? Il était très ingénieux. C'était de faire de Madagascar une dépendance, non pas naturelle, mais administrative de l'île

(1) De Clercq.

de France. Le traité de Paris rendait à la France ses colonies telles qu'elles étaient en 1792 ; or, à cette époque, affirmait Farquhar, Madagascar était une dépendance de l'Île de France ; elle devait donc suivre le sort de celle-ci.

Malheureusement pour les prétentions du gouverneur anglais, c'était une erreur absolue. Le seul fait qui eût pu les expliquer, c'est qu'au moment où Benyowski opérait dans l'île Malgache, c'est-à-dire vers 1780, les établissements français étaient soumis au contrôle financier des administrateurs de l'Île de France. Tout ce qui résulte de là, c'est que le gouvernement français avait hésité à créer deux administrations distinctes pour deux colonies aussi rapprochées et que, ses intérêts étant plus grands à l'Île de France, il avait préféré y installer les hauts fonctionnaires coloniaux. Mais rien ne peut justifier l'opinion qui veut faire de l'une la dépendance de l'autre.

Les difficultés furent d'ailleurs bien vite aplanies en faveur de la France. Le gouvernement de la Restauration avait adressé de vives réclamations au cabinet de Saint-James. Ce dernier qui, peut-être, n'était pas complètement étranger aux manœuvres de sir Farquhar, ne pouvait pas soutenir officiellement les prétentions de son agent. En conséquence, une dépêche de lord Bathurst, secrétaire d'État aux colonies, donna l'ordre au gouverneur de Maurice de remettre aux autorités françaises de Bourbon nos établissements de Madagascar et de re-

tirer les garnisons anglaises qui occupaient plusieurs points de l'île (1).

C'est ainsi que les opérations de la flotte britannique sur la côte malgache en 1811, et le débarquement des troupes anglaises dans les principaux ports, amenèrent cinq ans plus tard, ce résultat que nos droits étaient mis en pleine lumière, officiellement consacrés, et reconnus par ceux-là qui auraient eu le plus d'intérêt à les contester.

(1) Dépêche datée du *Colonial office*, 16 octobre 1816.

CHAPITRE II

NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT D'UNE SOUVERAINETÉ INDIGÈNE. — RENONCIATION DE LA FRANCE A SES DROITS.

De tout ce qui précède, il résulte que l'opinion de M. Castonnet des Fosses, que nous avons indiquée ci-dessus et qui reconnaît à la France des droits de souveraineté et de propriété, acquis par la prise de possession et confirmés par un commencement d'occupation effective, est tout à fait conforme à la vérité.

Mais M. Castonnet des Fosses ajoute que nos droits ont été maintenus intégralement jusqu'en 1885 ; ici nous ne partageons plus sa manière de voir. On est forcé de constater que le gouvernement français s'abstient de faire valoir ses droits acquis ; accomplit, à plusieurs reprises, des actes qui ne peuvent se comprendre que comme une renonciation tacite à ces droits, et enfin y renonce expressément. Aussi nous rangeons-nous sur ce point, à la doctrine adverse soutenue par M. Catellani et d'autres auteurs, suivant laquelle la France n'avait plus aucun droit de souveraineté sur la grande île quand fut signé le traité de 1885.

Dans cette seconde période, en effet, nous voyons se dresser en face de celle de la France, une souveraineté rivale, née du sol même de l'île, souveraineté inconcevable en droit, mais que le gouvernement français laissa naître et se développer, avec laquelle il employa la diplomatie au lieu de recourir à une répression énergique, et qu'enfin il reconnut solennellement par des traités formels.

**SECTION I.— Etablissement par l'Angleterre
d'un royaume malgache.**

L'Angleterre avait reconnu nos droits sur la grande île mais elle n'avait pas perdu tout espoir de nous les enlever. Le plan conçu par notre rivale a été très nettement exposé par M. Joseph Dubois : « L'Angleterre s'inclinait donc devant les droits actuels de la France, mais elle ne perdait pas l'espoir de les tenir en échec et de les miner dans l'avenir. » Et dans son opinion cet espoir pouvait se réaliser « le jour où du sol même de l'île surgirait un pouvoir indigène, fort, centralisé, remplissant les conditions auxquelles le droit international subordonne la reconnaissance de la souveraineté. Créer ce pouvoir, le seconder, le protéger, puis en échange obtenir de lui des avantages égaux sinon supérieurs à ceux de la France, tel est le but que pendant un demi-siècle, avec une souplesse et une ténacité que rien ne

lassera, ni ne découragera, va poursuivre la diplomatie anglaise » (1).

Tel est, en effet, le but de l'Angleterre ; arriver à une négation absolue de nos droits par des moyens indirects, pour se substituer à nous dans la grande île, et cela en créant une souveraineté indigène, qu'elle nous opposerait et sur laquelle elle-même s'appuierait. A vrai dire, ce but était plus ingénieux qu'il n'était explicable en droit : Madagascar était, en effet, dans la situation d'un pays annexé, depuis l'arrêt de 1686 qui avait réuni l'île au domaine de la couronne et dont rien n'était venu diminuer l'importance ni l'effet. Or si l'on conçoit de la part d'un État supérieur le maintien de la souveraineté indigène déjà existante (2), on ne conçoit plus du tout, au contraire, une souveraineté indigène s'établissant après coup, et se posant nettement en rivale de celle de l'État dominant.

Une telle prétention était donc insoutenable ; aussi le plan anglais n'avait qu'une seule chance de réussite : c'était que la France laissât naître ce pouvoir indigène, traitât avec lui d'égal à égal au lieu de le traiter en insurgé et, par son manque d'énergie, sa faiblesse, ne parût renoncer à ses droits acquis. Ce fut ce qui arriva.

Le projet conçu par l'Angleterre peut se résumer en

(1) Joseph Dubois, *Revue de droit international et de législation comparée*, année 1896, p. 480.

(2) Ce qui est le cas du Protectorat du droit des gens.

peu de mots : création d'un royaume malgache indépendant. Dans ce projet il est vrai, tout était à faire et son exécution comprenait trois opérations distinctes : 1^o choisir une tribu qui présentât les caractères d'un État ; 2^o l'aider à se développer, à étendre sa domination sur l'île pour qu'il puisse se qualifier sans trop d'exagération d'État malgache ; 3^o enfin le soulever contre l'autorité de la France, le pousser à nier notre souveraineté, pour en faire un État indépendant.

§ 1. — **Choix d'une tribu. — Les Hovas.**

Trois conditions sont généralement regardées comme nécessaires pour qu'on se trouve en présence d'un État : 1^o une réunion d'hommes, assez nombreux pour qu'ils puissent subsister par eux-mêmes en tant que collectivité ; 2^o un territoire fixe sur lequel ce groupe s'est établi d'une manière permanente ; 3^o une autorité publique suffisamment assise et stable pour qu'elle dirige l'État à l'intérieur et le représente dans ses relations extérieures. Il fallait trouver une tribu présentant ces caractères ; mais, de plus, composée d'hommes intelligents et relativement civilisés, susceptibles de comprendre l'œuvre entreprise ; il fallait que cette tribu fût suffisamment organisée et disciplinée, et enfin qu'elle eût le désir de s'imposer aux autres.

La plupart des peuplades répandues sur la surface de l'île ne présentaient aucune des conditions requises.

Le choix se trouvait forcément limité à deux tribus : les Sakalaves et les Hovas (1).

Les premiers occupaient toute la partie occidentale de l'île, de Tamatave à Majunga ; c'était une tribu puissante et nombreuse qui avait longtemps tenu l'île sous sa domination (2).

La suprématie, qui au XVIII^e siècle avait toujours appartenu aux Sakalaves, venait de passer à une nouvelle tribu : celle des Hovas.

Ces Hovas étaient étrangers à l'île (3). Etablis d'abord sur la côte orientale de Madagascar, ils furent refoulés vers l'intérieur par d'autres peuplades, et y prirent la place des tribus autochtones. Au début du XIX^e siècle, ils habitaient les régions montagneuses du Centre, sur le plateau de l'Imérina. Là, ils ne formaient pas un groupe compact, mais bien une douzaine de tribus, le plus souvent en guerre les unes avec les autres. Ce ne fut que grâce à l'habile impulsion d'un chef, Andrianampoinimerina, qu'elles commencèrent à se coordonner soit pour la défense commune, soit pour se livrer à des

(1) V. de Sainte-Croix, *La science sociale*, 1895.

(2) A Madagascar, en effet, bien qu'il soit vrai de dire que les tribus ne formaient pas une confédération, généralement l'une d'elles exerçait sur les autres une suprématie, très inconstante, fondée la plupart du temps sur la puissance des armes et dépendant d'une guerre heureuse.

(3) Les divers auteurs qui se sont occupés de l'ethnographie de Madagascar sont presque tous d'accord sur un point : à savoir que les Hovas sont de race malaise ; on retrouve, en effet, dans leur langage la plupart des mots et des consonnances du dialecte polynésien.

incursions sur les territoires voisins. Unies pour la lutte, ces tribus trouvèrent qu'il était de leur avantage de ne plus se séparer : leur chef de guerre resta leur chef suprême ; ainsi fut formé le royaume Hova. A cette époque de notre histoire son fondateur venait de mourir et avait été remplacé par son fils Radama I^{er}. Celui-ci, imbu des mêmes idées que son père sur la nécessité d'assurer le développement du royaume hova, n'aspirait qu'à étendre sa domination sur les peuplades qui l'entouraient. Il n'avait pas encore eu cependant la pensée de l'étendre sur l'île tout entière, mais que cette idée lui fût suggérée, il s'appliquerait aussitôt à trouver les moyens de la mettre à exécution.

Radama était donc bien l'homme que cherchait Farquhar ; la tribu dont il était le chef se prêtait également bien aux projets anglais, elle était d'ailleurs la seule qui put être qualifiée sans trop de témérité du nom d'État.

Voilà pourquoi cette tribu fut choisie (1).

(1) Farquhar nous donne lui-même les raisons de son choix dans une lettre à lord Bathurst, secrétaire d'État pour les colonies : « De tous ces souverains, le plus guerrier, le plus intelligent, celui qui a le plus de ressources est Radama ; son peuple est le plus industrieux de toutes les nations de Madagascar, son armée compte quarante mille hommes pourvus d'armes à feu. C'est pourquoi l'amitié d'un chef si puissant ne peut manquer d'être éminemment utile pour avoir la sécurité et pour faciliter le commerce qui sera entrepris avec l'idée d'abolir le trafic des esclaves. »

§ 2. — Le roi des Hovas reconnu roi de Madagascar.

Farquhar eut bien vite persuadé Radama ; après avoir obtenu son acquiescement à ses projets, il lui fit adopter son plan d'exécution.

Le royaume Hova fut établi sur le modèle des États européens, et les efforts de l'Angleterre tendirent à en faire un État bien policé, un peuple bien discipliné, en même temps qu'elle s'appliquait à le civiliser.

Il s'agissait d'abord d'affermir l'autorité de Radama à l'intérieur, d'en faire un monarque absolu. Pour cela on employa les moyens énergiques : le peuple qui jusque-là était appelé à voter sur les affaires publiques, ne fut plus convoqué que pour apprendre les décisions du roi, sans avoir le droit d'exprimer une opinion contraire par un vote ; on fit de même disparaître les grands du royaume qui étaient hostiles à l'influence anglaise.

En même temps, les missionnaires anglicans essayaient de supprimer certaines pratiques contraires à l'humanité qui trop longtemps avaient déshonoré le peuple hova, comme les autres tribus malgaches ; un grand nombre d'écoles étaient ouvertes par eux dans l'Emyrne et des milliers d'enfants les fréquentaient.

Enfin l'armée était organisée à l'européenne, le service militaire obligatoire établi, les troupes entraînées, instruites et bien armées.

La traite des noirs qui existait depuis longtemps à Madagascar fut supprimée dans le royaume Hova. Ra-

dama s'engageait en effet à l'abolir, dans un traité qu'il signa avec les délégués du gouvernement britannique le 17 octobre 1817.

En même temps que l'Angleterre s'appliquait à faire de la tribu des Hovas un royaume civilisé, elle s'occupait d'étendre sa domination sur toute l'île et d'en faire véritablement un royaume malgache. Elle n'attendait pas d'ailleurs, que ce fût un fait accompli pour reconnaître officiellement le royaume de Madagascar, et ce même traité dont nous avons parlé ci-dessus, contenait des stipulations précises en ce sens. Radama y prenait le titre de « roi de Madagascar » et l'Angleterre le lui reconnaissait.

Cette fois le royaume Hova de Madagascar pouvait passer pour établi, il était reconnu dans un acte officiel.

Radama était loin cependant d'avoir fait accepter sa domination par les tribus malgaches ; mais un moyen lui semblait plus sûr et plus expéditif, c'était de la leur imposer. Le premier pas en avant, fut l'envahissement des États de Jean René, roi de Tamatave : après une courte résistance, celui-ci dut accepter la suzeraineté du roi des Hovas. Puis à la mort de Jean René, survenue en 1826, bien qu'il eût lui-même désigné son neveu pour son successeur, Radama s'annexa purement et simplement ses États. Quelques expéditions heureuses eurent lieu contre les tribus côtières dont la plupart s'étaient ralliées à la domination française et se terminèrent, soit par la reconnaissance de la suzeraineté de Radama soit par des annexions de territoires.

C'est ainsi que peu à peu les peuplades de l'île faisaient leur soumission ; la tribu des Hovas devenait une puissance avec laquelle il fallait compter : ils n'étaient plus confinés dans leurs montagnes, et leur territoire touchait à la mer par plus d'un point, leur roi pouvait enfin avec un semblant de raison, s'intituler roi de Madagascar. L'Angleterre, d'ailleurs, n'épargnait rien pour qu'il soit pris au sérieux et pour qu'il puisse entrer dans la Communauté Internationale ; c'est ainsi que, notamment, ayant obtenu par le traité dont il a été parlé ci-dessus, le droit d'avoir un agent près de Radama, le gouvernement britannique feignit toujours de le considérer comme un véritable agent diplomatique.

L'Angleterre avait donc réussi : elle avait désormais à sa dévotion ce soi-disant roi de Madagascar, qu'elle pouvait nous opposer ; elle avait établi auprès de lui un agent officiel, avec mission de faire exécuter tous les desseins de la diplomatie et de la politique anglaises et, en outre dans une position excellente, pour se rendre compte de nos faiblesses et de nos fautes. En même temps, cette situation permettait au cabinet de Saint-James de nous susciter toutes les difficultés possibles sans s'exposer à nos réclamations.

Cependant, nous l'avons déjà démontré, cet état de choses, existant en fait, était inconcevable en droit.

On assistait, en effet, à ce spectacle singulier d'une puissance qui après s'être annexé un territoire colonial, voit naître du sol même de ce territoire une souveraineté

rivale de la sienne, et ne fait rien pour l'empêcher de se développer. Il suffisait à la France de réprimer dès le début cette tentative qui, au fond, était une véritable insurrection, pour affirmer ses droits. Ce n'est pas cette ligne de conduite qu'elle adopta.

§ 3. — Madagascar, proclamé État indépendant.

Radama ne se contentait pas de soumettre à son autorité les tribus malgaches pour exercer ensuite cette autorité en vertu d'une délégation du gouvernement français ; son but n'était pas seulement de créer un royaume de Madagascar, qu'il aurait pu ensuite gouverner en qualité de fonctionnaire français (1) ; il voulait en faire un royaume indépendant.

Dès l'année 1818, quand les difficultés avec l'Angleterre sur l'interprétation du traité de Paris eurent été aplanies, et que les Français déjà réinstallés à l'île Sainte-Marie se préparaient à reprendre possession de l'île, après son évacuation par les troupes britanniques, Radama, par l'intermédiaire d'un navire de guerre anglais, notifia aux représentants de notre pays que Madagascar était un État indépendant et qu'il était reconnu comme tel par le traité anglo-malgache de 1817. La France ne tint d'ailleurs aucun compte de cette mani-

(1) Cette situation se produisit à l'expédition de 1895, entre le jour où l'île fut déclarée colonie française et celui où la reine, qui n'avait conservé pour ainsi dire qu'une autorité de seconde main, fut déposée par le général Galliéni.

festation hostile, et procéda à une nouvelle occupation méthodique de la grande île. Mais le roi des Hovas passa bientôt des paroles aux actes et ces actes avaient une signification très nette.

Il se comportait, en effet, véritablement en roi de Madagascar ; le 31 mai 1823, il signait avec les délégués du gouvernement anglais un nouveau traité qui lui reconnaissait à nouveau ce titre. Mais ce traité était remarquable à un autre point de vue : c'est qu'il était la première manifestation de cette royauté : il donnait à l'Angleterre des droits de police et de surveillance des côtes de Madagascar et accordait à ses navires l'entrée de tous les ports de l'île. C'était donc bien en qualité de souverain de tout le territoire malgache que Radama stipulait dans ce traité ; en qualité de roi des Hovas, il n'aurait eu aucun droit ni sur les côtes ni sur les ports.

Ce ne fut pourtant que le 15 août suivant, que le gouverneur de Bourbon protesta contre ce titre de roi de Madagascar, « comme illégalement pris et attentatoire aux droits anciens et imprescriptibles de la France ». Cette protestation toute platonique n'eut qu'un effet : ce fut de permettre à Radama de nous faire connaître ses projets et ses dispositions à notre égard. Il répondit qu'il reconnaissait « comme appartenant en toute propriété à la France, l'île de Sainte-Marie vendue autrefois à cette puissance par les naturels, mais qu'il ne reconnaissait ni à la France ni à aucune puissance

étrangère, de droits à la possession d'aucune partie de la grande île de Madagascar, qu'il permettait seulement aux étrangers de toute nation de venir s'y établir en se soumettant aux lois de son royaume, et qu'à l'égard du titre de roi de Madagascar, il le prenait parce qu'il était le seul dans l'île qui fût capable de le soutenir. »

Malgré cette négation formelle de nos droits, la France se contenta de cette protestation et ne fit rien pour faire respecter sa souveraineté. Radama enhardi par notre faiblesse se livra à des actes plus énergiques, et s'attaqua directement aux postes français. En 1825, une armée hova vint mettre le siège devant la ville de Fort-Dauphin qui dut capituler ; le drapeau hova remplaça le nôtre sur le fort, et huit cents soldats de Radama y tinrent garnison. Cette fois la France parut décidée à réprimer la rébellion dirigée contre son autorité, et l'envoi d'une expédition fut décidé ; les opérations commencèrent sous les ordres du capitaine de vaisseau Gourbeyre. La révolution de 1830 vint malheureusement les arrêter.

SECTION II. — Renonciation de la France à ses droits.

§ 1. — Abandon volontaire en 1830.

Non seulement les opérations furent arrêtées, mais une fois la Révolution terminée, Louis-Philippe pour ne pas mécontenter l'Angleterre ordonna l'évacuation pure

et simple de Madagascar. C'était un véritable abandon volontaire, une renonciation pure et simple aux droits acquis. On a bien essayé de soutenir que cette évacuation n'entraînait aucune conséquence au sujet du maintien de notre souveraineté ; et que si on laissait de côté la grande île, c'était à titre provisoire, en raison des préoccupations que causait l'Algérie, dont on commençait la conquête (1). Cette argumentation n'est pas concluante. La situation, en effet, n'était plus du tout la même qu'au siècle précédent. Nous avons plusieurs fois déjà évacué l'île, mais toujours par suite du cas de force majeure ; si nous perdions momentanément le *corpus*, nous conservions toujours l'*animus*. Cette fois nous partions volontairement et apparemment sans espoir de retour ; nous perdions à la fois le *corpus* et l'*animus*. La situation était encore différente à un autre point de vue : cet abandon volontaire faisait de l'île une *res nullius*, elle pouvait facilement passer sous la souveraineté indigène qui s'était développée parallèlement à la nôtre.

Il est d'ailleurs facile d'établir que le gouvernement français renonçait bien à invoquer aucun droit sur la grande île ; le prince de Polignac, écrivant lui-même à la reine Ranavalô I qui avait été élevée au trône à la mort de Radama, pour lui demander, en même temps que son alliance, l'autorisation de fonder des établisse-

(1) Castonnet des Fosses, *R. D. I.*, 1885, p. 426.

ments à Diego-Suarez, et s'engageant à payer en échange une redevance : ce n'était pas là sûrement, l'attitude d'une grande puissance réclamant le respect de ses droits acquis. En outre, la demande du prince de Polignac impliquait bien la reconnaissance du royaume malgache, puisque c'était à la reine des Hovas que la France s'adressait pour fonder des établissements sur des points qui n'avaient jamais fait partie du royaume hova proprement dit.

A notre avis ces négociations engagées avec Ranavalô, après l'évacuation complète et volontaire de l'île, pouvaient être considérées comme une renonciation pure et simple aux droits de la France et, comme la reconnaissance implicite de la souveraineté de la reine des Hovas sur tout le territoire et sur toutes les tribus de Madagascar.

Un deuxième fait vint bientôt corroborer cette renonciation tacite, ce fut l'acquisition de territoires situés sur la côte Nord-Ouest de l'île.

§ 2. — Acquisition des territoires Sakalaves.

Il était naturel qu'après un abandon aussi complet, la France s'occupât de reconstituer par portions le patrimoine qu'elle venait de perdre d'un seul coup. Le premier pas en ce sens fut fait en 1840 : ce fut l'acquisition des territoires habités par les Sakalaves. Cette acquisition fut l'une des causes des difficultés de 1881-1885, elle a donc son importance et nous croyons utile de nous y

arrêter quelque peu. Les Sakalaves occupaient toute la partie occidentale de l'île où ils formaient deux royaumes distincts : au nord celui du Bouéni, au sud celui de Ménabé. Ce furent les Sakalaves du nord qui nous cédèrent leur pays. Persécutés par les Hovas, ils s'étaient réfugiés à Nossi-Bé et à Nossi-Comba avec leur reine Tsiouméik et avaient demandé des secours à l'imman de Mascate Seyd-Saïd ; cet appel était resté sans résultat. A ce moment arriva à Nossi-Bé un navire de guerre français (1). Les Sakalaves demandèrent la protection de notre pays ; le commandant français se présenta aussitôt sur la côte de Madagascar, devant le fort de Mourounsang, notifia aux Hovas que les Sakalaves étaient désormais sous la protection de la France et leur enjoignit de ne pas les inquiéter davantage. Les Hovas cessèrent leurs incursions, et le résultat de notre intervention fut que Tsiouméik et ses principaux chefs se déclarèrent sujets du roi des Français.

Par le traité qu'ils passèrent avec la France, le 11 juillet 1840, ils cédaient à cette dernière Nossi-Bé et Nossi-Comba et lui abandonnaient en outre, tous leurs droits de souveraineté sur la côte occidentale de Madagascar, depuis la baie de Passandava jusqu'au cap Saint-Vincent. On a dit que ce traité établissait le protectorat de la France sur les Sakalaves ; il est impossible d'y voir un protectorat tel que nous le définirons plus loin. Ou-

(1) *Le Colibri*, commandé par le capitaine Passot.

tre que ce traité attribue à la France des droits très vagues, il y a une raison qui fait qu'il ne peut y avoir de protectorat, c'est que nous ne trouvons pas d'État protégé, parce que la tribu des Sakalaves ne méritait pas le nom d'État.

Ces conventions, comme celles qui, vingt années plus tard (1859-1860)(1), furent passées avec d'autres tribus de la côte par le capitaine Fleuriot de Langle, ne méritent même pas le nom de traités.

Il est même permis de se demander si la cession ainsi faite par les Sakalaves avait une valeur quelconque et nous avait fait acquérir le moindre droit. Il faut remarquer, en effet, qu'au moment où leur reine nous transmettait ses droits de souveraineté sur son pays elle était dépossédée de ce dernier ; que les Hovas, après avoir envahi son territoire, avaient obligé ses sujets à se réfugier dans les îles voisines, et que depuis cette émigration des sujets de Tsiouméik, leur pays était toujours occupé militairement par les Hovas. Il est donc impossible que par ce traité les chefs Sakalaves nous aient conféré des droits de souveraineté qu'ils n'avaient plus.

Quoi qu'il en soit, et en supposant que les droits cédés à la France par les Sakalaves n'aient eu aucun vice initial, nous sommes loin de nous rallier à une certaine doctrine qui voit dans ce traité une nouvelle confirma-

(1) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. XV, p. 428, 433, 438, 443.

tion des droits antérieurs de la France. D'après M. Castonnet des Fosses, en effet, ces conventions n'avaient pas pour but de nous faire acquérir un territoire puisque l'île nous appartenait. Mais, sur les points qui nous étaient spécialement concédés, la France se proposait de fonder des établissements ; il était donc naturel de passer des traités avec les tribus côtières : ces traités n'ayant d'autre but que de nous prémunir contre l'hostilité des indigènes et de leur faire accepter expressément notre domination. Au droit de propriété acquis à la France par la prise de possession effectuée en 1643, s'ajoutait, par le fait des traités de 1840, le consentement des populations.

C'est également l'avis exprimé par le gouverneur de l'île Bourbon, M. de Hell, dans son arrêté de prise de possession des pays à nous cédés (1). D'après M. Dubois, au contraire, ces traités ne sont nullement la confirmation d'une situation antérieure ; jusque-là nous n'avions eu que des titres vagues et flottants à la souveraineté de

(1) Considérant que les droits de la France sur l'île de Madagascar et les îles qui en dépendent, résultent de l'antériorité de sa prise de possession et de son occupation d'une partie de cette grande île à une époque où les autres nations n'entretenaient que peu ou point de relations avec ces pays, et n'y avaient aucun établissement stable... Que la France n'a jamais renoncé à ses droits à cet égard puisqu'elle les a invoqués et proclamés toutes les fois que les circonstances l'ont exigé... Qu'il en résulte que la cession faite par la reine des Sakalaves et les chefs placés sous son autorité ne peut être considérée que comme une nouvelle reconnaissance des droits antérieurs de la France sur cette partie de Madagascar précédemment ou actuellement occupée par les tribus Sakalaves.

Madagascar ; ces traités avaient le mérite de nous assurer des droits précis et incontestables au moins sur une partie de la grande île (1).

Nous croyons que le fait par la France d'acquérir une partie de la grande île, survenant après l'abandon de 1830, ne fait que confirmer cet abandon. Il en résulte que les traités de 1840 présentaient une grande utilité : après avoir renoncé à maintenir sa souveraineté sur l'île entière, la France saisissait une occasion de l'établir sur des territoires plus restreints, où elle pensait la conserver plus facilement.

§ 3. — Tentative d'établissement du protectorat français sur Madagascar.

Les événements qui suivirent cette année 1840, prouvent également que la France ne se considérait plus comme souveraine de l'île.

La tentative qui fut faite vers 1855 pour établir le protectorat français sur le royaume hova, en tant que royaume hova de Madagascar, est significative et mérite de nous arrêter quelque peu.

À cette époque, quelques Français s'étaient acquis près de la cour d'Emyrne une situation privilégiée par suite de services rendus soit à la reine elle-même, soit à son peuple, auquel ils avaient enseigné des industries nouvelles qui l'enrichissaient.

(1) Joseph Dubois, *R. D. I.*, 1896, p. 482.

Nos compatriotes conçurent alors deux projets qui leur semblaient devoir être très profitables à notre pays : placer Madagascar sous le protectorat de la France et former pour la mise en valeur de l'île une grande Compagnie française. Le prince héritier, Rakoto, approuvait ces projets. Des propositions furent faites en ce sens à Napoléon III. Celui-ci ne repoussa pas l'idée du protectorat, mais désireux avant tout de maintenir son alliance avec l'Angleterre, il ne voulut rien faire sans l'avis du gouvernement britannique. Lord Clarendon, consulté à ce sujet, fit savoir à l'empereur que l'établissement du protectorat français sur Madagascar était de nature à impressionner l'opinion publique anglaise et qu'il ne pouvait l'approuver. Napoléon III ne voulut pas aller contre le désir de son alliée, et c'est ainsi que fut perdue pour la France une occasion unique d'établir son protectorat sur l'île, sans aucun sacrifice d'hommes ni d'argent, perte d'autant plus regrettable que ce régime était accepté et même demandé par l'héritier présomptif du royaume malgache.

Ce qu'il nous faut retenir de ce projet manqué, c'est que le gouvernement français n'a refusé d'établir son protectorat qu'à cause des conséquences qui auraient pu en résulter au point de vue de sa politique extérieure, et pas un instant il n'eut la pensée qu'il pouvait avoir des droits antérieurs, et supérieurs à ceux qui auraient pu découler du protectorat.

Toute idée de revendiquer nos anciens droits histori-

ques était donc bien morte et la France ne devait pas tarder à reconnaître expressément et officiellement l'existence du royaume de Madagascar.

§ 4. — Renonciation expresse. — Traités de 1862 et de 1868.

En 1861, le prince Rakoto avait été élevé au trône sous le nom de Radama II. Nos compatriotes établis dans l'E-myrne, dont il était l'ami et le protecteur, n'essayèrent pas une seconde fois de réaliser le plan qu'ils avaient conçu au sujet de l'établissement du protectorat français ; ils tentèrent du moins de faire aboutir leur second projet : la formation d'une Compagnie de colonisation. Ils reçurent l'appui du gouvernement impérial et en 1861, un délégué de Napoléon III obtenait de Radama II un traité qui devait laisser à cette Compagnie appelée « Compagnie de Madagascar » toute liberté d'action. Ce traité, ratifié le 12 septembre 1862, concédait à notre pays de grands avantages au point de vue du commerce et de la mise en valeur de l'île (1). Mais il est remarquable autrement que par les avantages obtenus. L'article 1^{er} déclare, en effet, qu'il y aura paix et amitié entre la France et « Sa Majesté le roi de Madagascar ». C'était la première fois que le gouvernement français reconnaissait explicitement et solennellement l'existence officielle d'un royaume malgache ; elle imitait l'exemple donné par l'Angleterre en 1817.

(1) V. De Clercq, *op. cit.*, t. VIII, p. 509.

Le gouvernement impérial avait ainsi adopté la seule ligne de conduite possible : reconnaître l'existence d'un état de choses qui existait en fait depuis 1830, se rallier aux prétentions du roi des Hovas à la souveraineté de Madagascar, et obtenir de lui tous les avantages politiques et économiques qu'il voudrait bien nous concéder.

Cette politique de Louis-Philippe, consacrée par Napoléon III, allait commencer à porter ses fruits. La France, libre de toute attache dans la grande île, venait d'obtenir du roi de Madagascar un traité lui accordant des avantages considérables et une situation privilégiée ; l'influence française paraissait devoir se fortifier ; la Compagnie de Madagascar, forte de la charte à elle concédée, préparait la mise en valeur de l'île.

L'édifice croula tout d'un coup. Radama qui, par ses idées libérales et favorables aux Français, s'était attiré la haine d'une partie influente de son peuple et des méthodistes anglais, fut assassiné dans son palais et le traité avec la France fut déchiré.

La veuve de Radama lui succéda sur le trône sous le nom de Rasoahérina ; élevée dans les idées anglaises, elle s'empressa de signer le 27 juillet 1865 un traité avec l'Angleterre, qui obtenait tous les avantages à nous accordés en 1862.

La situation de la France semblait assez critique, quand un envoyé spécial de Napoléon III arracha à la reine de Madagascar un nouveau traité signé le 8 août

1868 (1), et par lequel la France obtenait encore une situation privilégiée.

Ce qu'il faut retenir de ce traité c'est qu'il contenait de nouveau la reconnaissance formelle d'un royaume de Madagascar.

Pour le surplus, il reproduisait les clauses de la convention de 1862, sauf l'adjonction de certains articles qui devaient être la cause de grandes difficultés

(1) V. De Clercq, t. X, p. 168.

CHAPITRE III

LE TRAITÉ DU 17 DÉCEMBRE 1885.

Pendant les deux premières périodes que nous venons d'examiner, nous avons vu la France acquérir des droits certains (1643-1816), puis les abandonner, y renoncer en quelque sorte, recouvrer ensuite une partie de son ancienne influence et obtenir de nombreux avantages politiques et économiques (1816-1868). Nous étudierons dans ce chapitre, à la suite de quelles circonstances la situation qui nous était faite par le traité de 1868 s'est trouvée modifiée en notre faveur par celui de 1885, et quelles ont été les modifications apportées.

SECTION I. — Difficultés survenues entre la France et Madagascar.

Le traité de 1868 contenait des dispositions qui pouvaient passer pour satisfaisantes après les empiétements que la France avait tolérés depuis 1820 et sa renonciation tacite à ses droits depuis 1830. Il consacrait, il est vrai, l'existence d'un royaume de Madagascar, mais en cela il ne faisait que confirmer celui de 1862, et pour le surplus il nous accordait de sérieux avantages. Il ne fut

malheureusement pas observé avec toute la bonne foi désirable. Grâce aux menées anglaises, les événements de 1870 furent si bien exploités contre notre pays que l'audace des Hovas ne connut bientôt plus de bornes.

L'article 3 fut le premier violé. Il accordait aux sujets français « la faculté de pratiquer librement et d'enseigner leur religion et de construire les établissements destinés à l'exercice de leur culte, ainsi que les écoles et des hôpitaux ».

Après la signature de ce traité et au lendemain d'une loi intitulée : « Pour les églises liberté de bâtir », les formalités les plus vexatoires furent imposées pour rendre cette liberté illusoire. C'est ainsi que les missionnaires furent astreints à demander des autorisations écrites pour chacun de leurs travaux, et qu'ils durent, quel que fût leur éloignement de la capitale, aller chercher cette autorisation à Tananarive même. Or à cette époque, les difficultés de communication dans le pays étaient telles que toutes ces formalités équivalaient à des prohibitions.

Les années qui suivirent le traité de 1868 furent toutes marquées par des mesures de ce genre. Le seul but du gouvernement hova était, en effet, d'empêcher l'exécution de ce traité, non pas en violant directement ses dispositions, mais en les paralysant par des règlements et des lois contraires. Aussi l'inexécution du traité de 1868 contribua-t-elle pour beaucoup à rendre inévitable la guerre de 1881-1883. Mais cette guerre eut bien d'autres causes.

Il est impossible d'exposer ici en détail, les nombreux faits qui dénotaient la malveillance générale des autorités malgaches envers nos compatriotes. Cependant, on peut dire, que deux causes principales décidèrent le gouvernement français à prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder l'intérêt national.

§ 1. — La succession Laborde.

M. Laborde était l'un de ces Français qui, vers 1855, avaient formé le projet d'établir le protectorat de leur pays sur Madagascar et avaient employé toutes leurs forces pour le faire réussir. A la fin de sa carrière, il exerçait les fonctions de consul de France à Tananarive, où il mourut en 1878, laissant pour héritiers ses deux neveux.

A qui allait revenir la succession ? La question était tranchée par l'article 2 du traité de 1868, d'après lequel les biens des Français décédés à Madagascar passaient à leurs héritiers (1).

En principe, la succession de M. Laborde devait donc revenir à ses deux neveux.

La reine Ranavaloa ne contesta pas le principe de leurs droits à la succession, mais elle leur dénia tout droit sur les terrains qui en dépendaient. Ils commencèrent des

(1) Traité de 1868, article II. « Les biens des Français décédés à Madagascar ou des Malgaches décédés sur le territoire français seront remis aux héritiers, ou à leur défaut au consul ou agent consulaire de la nation à laquelle appartenait le décédé. »

constructions sur un terrain, ayant appartenu au *de cujus* : on arrêta les travaux ; ils manifestèrent l'intention d'en vendre un autre : on le leur interdit. Quel était donc le motif de cette prohibition ? C'était que, selon la théorie soutenue par le gouvernement hova, M. Laborde n'était pas véritablement propriétaire des terrains en question et ne pouvait pas l'être, toutes les terres de Madagascar appartenant de droit au souverain d'après les coutumes malgaches.

Voici, en effet, ce que le premier ministre répondait aux réclamations du consul de France, M. Baudais : « La terre, toute la terre appartient à la Reine. Les héritiers Laborde ne possèdent que les maisons. Nous voulons bien consentir à les leur laisser enlever ou les autoriser à y demeurer tant que la Reine n'aura pas besoin de sa terre. Mais ils ne peuvent disposer du sol qui est à la Reine comme tout Madagascar sans exception (1) ».

C'est la même explication que nous trouvons dans les notes remises par les ambassadeurs hovas dans les conférences qui eurent lieu à Paris en 1882 : « Le gouvernement n'ignore pas que dans les États d'Orient, la propriété n'est accordée même aux sujets de la couronne que sous forme de délégation indéfinie de la possession de la terre, en vertu de la tradition qui rend le Souverain maître du sol (2). »

Le gouvernement français ne se rendait que médio-

(1) *Livre jaune*, Aff. de Madag., 1881-1883, p. 240.

(2) *Livre jaune*, p. 61.

crement à ces raisons. Il prétendait que, d'après l'art. 4 du traité de 1868, les Français pouvaient « acquérir toute espèce de biens meubles ou immeubles » et que ces termes devaient s'entendre dans le sens d'acquisition de la propriété.

La cour d'Émyrne donnait un autre sens à cet article 4: il n'accordait pas aux Français le droit de devenir propriétaires, mais seulement le droit d'acquérir « comme les sujets de la nation la plus favorisée » et « en se conformant aux lois et règlements du pays ». Or, d'après les lois et traditions en vigueur à Madagascar, la terre devait toujours rester « la propriété du souverain, c'est-à-dire du pays » et les étrangers devaient se contenter de baux emphytéotiques.

Ces discussions étaient quelque peu inutiles. Il fut en effet établi au cours des négociations, que les terrains litigieux n'avaient pas été cédés à M. Laborde par des particuliers, mais qu'il les tenait d'une concession royale (1). Ces terrains lui avaient été donnés par Radama, par conséquent avant la conclusion du traité de 1868; ce traité ne pouvait donc pas être invoqué. La situation devenait ainsi très nette: Le roi Radama ayant concédé des terrains à M. Laborde, antérieurement à 1868, quelle devait être la portée de cette concession?

Il est naturel de supposer que le roi avait fait une donation conforme aux usages malgaches, c'est-à-dire n'a-

(1) V. Saillens, *Nos droits sur Madagascar et nos griefs contre les Hovas*, Paris, 1885, p. 78.

vait concédé que la jouissance, se réservant la propriété de ces terrains.

Demander à Ranavalo de considérer M. Laborde comme ayant acquis un droit de propriété véritable, qu'il aurait dès lors transmis à ses héritiers, c'était lui demander de faire une véritable révolution foncière. Dans cette circonstance, on ne devait pas apporter des idées préconçues, et il était injuste de ne pas vouloir admettre que la Coutume malgache pût être contraire aux législations européennes, relativement au droit de propriété du sol. Le consul de France, M. Meyer, se rendit compte de la difficulté qu'on éprouverait à obtenir satisfaction du gouvernement hova sur ce point. Aussi proposa-t-il une transaction. Il demanda un million à titre de compensation. Le gouvernement hova, tout en continuant à nier le droit de propriété de M. Laborde, admit le principe d'une indemnité. Malheureusement, la mauvaise foi qu'il apporta dans cette affaire empêcha tout arrangement.

Cette question de la propriété foncière fut encore, peu de temps après, l'objet d'un nouveau grief pour la France. La reine de Madagascar publia, en effet, en 1881, un Code des lois de son royaume (1) dans lequel la loi portant le n° 85 est à remarquer. Elle interdit aux Malgaches de vendre ou de donner en garantie la terre aux étrangers. Le gouvernement hova prétendit

(1) Publié le 27 mars 1881.

bien que cette loi n'était que la confirmation de la Coutume malgache ; il n'en est pas moins vrai que pour nos nationaux, elle paralysait les droits, quels qu'ils fussent, résultant du traité de 1868.

Le cabinet de Paris était disposé à exiger l'abrogation de cette loi quand se produisit une autre difficulté qui vint aggraver une situation déjà tendue.

§ 2. — Affaire de la côte Nord-Ouest.

Nous avons vu à la suite de quelles circonstances les Sakalaves du Bouéni avaient, en 1840, cédé à la France leurs territoires en toute souveraineté. En admettant que cette cession ait été parfaitement régulière et valable, il est permis de se demander ce qu'il était advenu de ces droits ainsi obtenus par la France. Or les territoires Sakalaves présentaient une situation bizarre : alors que notre pays, qui prétendait avoir, en vertu des traités de 1840 et 1841 établi sa souveraineté sur tous les chefs du Bouéni, n'avait dans ces régions ni un représentant ni un établissement, les Hovas, au contraire, y maintenaient depuis longtemps des postes douaniers et même des gouverneurs. Il convient d'ajouter que lors du couronnement de Radama, en 1861, il était venu à la Cour des délégués de toutes les tribus de l'île et que les Sakalaves en particulier lui avaient envoyé des pièces de monnaie, ce qui à Madagascar était considéré comme un emblème de vassalité.

La vérité est que des conventions passées avec des peuples encore barbares comme celles qui étaient établies sur la côte Nord-Ouest, ne peuvent faire acquérir des droits de longue durée ni même des droits bien certains et que les chefs Sakalaves, sans chercher à s'affranchir des traités conclus avec la France, faisaient des actes en complète contradiction avec eux. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que les pays Sakalaves étaient divisés entre un nombre considérable de chefs et que si les uns étaient restés fidèles à la France, beaucoup d'autres avaient fait leur soumission aux Hovas.

Le gouvernement français se considérait malgré tout, comme titulaire de droits incontestables et exclusifs.

La reine de Madagascar cherchait au contraire à en acquérir, qui soient définitifs et opposables aux tiers. Cette tâche fut confiée aux méthodistes anglais. En 1881, deux missionnaires anglais visitèrent toute la côte Nord-Ouest, sous prétexte d'enseignement religieux, mais s'arrêtèrent surtout chez trois des principaux chefs, ceux précisément qui étaient fidèles à la France dont ils recevaient encore une pension, et les déterminèrent à entreprendre le voyage de Tananarive. Quand les trois chefs repartirent de la capitale, ils étaient porteurs de drapeaux hovas qu'ils devaient arborer sur leurs villages, et accompagnés d'officiers hovas qui devaient au besoin les y contraindre. Soit qu'ils l'eussent fait de leur plein gré, soit qu'on leur eût forcé la main, le drapeau fut effectivement déployé sur plusieurs points des

pays Sakalaves. Le consul de France à Tananarive, M. Baudais, comprit que cet incident équivalait dans la pensée de la reine de Madagascar, à une véritable tentative d'annexion de nos territoires. Le gouvernement français averti par son représentant, partagea cet avis et se déclara prêt à prendre des mesures énergiques. M. de Freycinet, ministre des affaires étrangères, envoya bientôt à M. Baudais l'autorisation de prendre les mesures qu'il jugerait nécessaires « pour réserver efficacement les droits que nos traités avec les chefs indigènes nous assurent, tant sur les îles dépendant de notre établissement de Nossi-Bé que sur les parties de la côte comprise dans les mêmes arrangements » (1).

Après une série de pourparlers entre M. Baudais et le premier ministre, ce dernier répondit au représentant de la France par un refus formel d'enlever les pavillons hovas. La réponse était en même temps la négation absolue de nos droits. Le premier ministre invoquait le traité de 1868 qui reconnaissait la souveraineté de la reine sur l'île entière ; il déclarait que des postes hovas étaient depuis longtemps établis dans le pays, que jamais les habitants ne leur avaient témoigné d'hostilité, enfin que les étrangers eux-mêmes reconnaissaient la souveraineté de la reine des Hovas, puisqu'ils consentaient à payer les droits de douane, même dans cette partie de Madagascar.

(1) Dépêche du 2 mars 1882. V. *Livre jaune*, Affaires de Madagascar, 1881-1883.

Cette question des territoires Sakalaves était la plus grosse des difficultés existant entre les deux pays ; elle ne semblait pas susceptible d'un règlement amiable.

§ 3. — Rupture des relations diplomatiques. — L'ambassade Hova.
— Ouverture des hostilités.

A. — A la suite des représentations faites par notre consul à la reine, une grande agitation s'ensuivit à Tananarive, et, en raison de l'attitude hostile de la population, le représentant de la France dut quitter la capitale et se retirer à Tamatave (1) ; quelques jours après, le chancelier lui-même amenait le pavillon qui flottait sur le consulat français et sortait de Tananarive avec les Français qui y résidaient.

Après cette véritable rupture des relations diplomatiques la guerre paraissait inévitable, quand M. Baudais fut averti qu'une ambassade hova allait partir pour Paris (2). Cette ambassade partit en effet au mois d'août et arriva en France dans les premiers jours d'octobre. Les conférences commencèrent à Paris à la fin du même mois, La France était représentée par M. Decrais, directeur des affaires politiques au ministère des affaires étrangères, le vice-amiral Peyron et M. Billot, ministre plénipotentiaire.

Quatre notes furent successivement remises par les

(1) Dépêche de Tamatave, 31 mai 1882.

(2) Lettre du premier ministre à M. Baudais, 1^{er} juillet 1882. V. *Livre jaune*, Affaires de Madagascar, p. 44.

ambassadeurs hovas et on est forcé d'avouer, que toutes n'étaient pas dépourvues de bonne foi et de raison comme on le leur a reproché (1).

Dans la première (2) ils expliquaient pourquoi, à leur avis, nous ne pouvions avoir de droits sur la côte Nord-Ouest de l'île ; et voici les motifs qu'ils en donnaient : 1^o les habitants de ces territoires avaient toujours depuis Radama, rempli leurs devoirs de fidèles vassaux du gouvernement hova et avaient maintes fois reconnu sa souveraineté par la cérémonie du « hasina » c'est-à-dire par l'envoi d'une pièce de monnaie au suzerain ; 2^o les traités de 1862 et 1868 reconnaissaient la reine des Hovas comme reine de Madagascar ; donc sa souveraineté sur l'île était bien réelle et cette reconnaissance formelle équivalait à une renonciation non moins formelle à nos droits ; 3^o quand après la mort de Radama II, la reine Rasoahérina eut déchiré le traité de 1861, et empêché la Compagnie de Madagascar d'utiliser la charte qui lui avait été concédée, le gouvernement français obtint pour cette compagnie une indemnité d'un million, visant surtout l'impossibilité d'exploiter les territoires miniers situés dans les pays sakalaves ; puisqu'on avait obligé le gouvernement Hova à verser cette indemnité, c'est donc qu'on considérait bien ces territoires comme dépendant du royaume Hova ; or, c'étaient ceux-là mêmes qui se

(1) V. *Livre jaune*, Affaires de Madagascar, 1881-1883, p. 51-64.

(2) Note remise le 23 octobre 1882.

trouvaient faire l'objet des réclamations actuelles du gouvernement français.

Une deuxième note tendait à concilier la loi 85 avec le traité de 1868 (1). Suivant les délégués hovas, cette dernière convention donnait bien aux Français le droit d'acquérir, mais « en se conformant aux lois et règlements du pays ». La loi 85 n'y a apporté aucune modification ; elle n'a fait que confirmer les dispositions de l'ancienne Coutume malgache, qui d'ailleurs, était toujours en vigueur et ne permettait pas à d'autres qu'à la reine d'être propriétaire du sol.

Il en résultait que, abordant la question de la succession Laborde, les délégués refusaient de voir dans la concession faite à notre consul, autre chose qu'une donation pour la durée de la vie du concessionnaire.

Enfin, dans une troisième note, les envoyés hovas, abandonnant le terrain de la discussion, se montraient tout disposés à la conciliation. C'est ainsi que, en ce qui concerne le premier différend, la suppression des pavillons et postes de douanes établis sur la côte Nord-Ouest, ils se déclaraient prêts à obéir au gouvernement français si celui-ci leur prouvait la validité des traités passés en 1840 avec les Sakalaves. Dans cette même note, ils ne

(1) Voici cette loi qui porte le numéro 85 dans le Code malgache de 1881 : « La terre à Madagascar ne peut être vendue ou donnée en garantie qu'entre les sujets du gouvernement de Madagascar, si quelqu'un vend ou donne en garantie à d'autres personnes il sera mis aux fers à perpétuité. L'argent de l'acheteur ou du prêteur sur garantie ne pourra être réclamé, il fera retour au gouvernement ».

refusaient plus absolument de faire aucun changement à la loi 85, mais émettaient le vœu que le gouvernement français acceptât une interprétation des termes du traité de 1868 et de la loi 85 « de nature à ne pas nécessiter l'abrogation complète de l'édit royal, car cette abrogation entraînerait une crise intérieure dont les conséquences seraient incalculables ». Les envoyés hovas croyaient ces explications suffisantes pour justifier la conduite de leur gouvernement. Il n'en était pas de même du ministre des affaires étrangères français ; comme toutes les concessions des ambassadeurs hovas ne lui accordaient pas complètement satisfaction, il ne crut pas devoir discuter plus longtemps ; les négociations furent rompues, et les ambassadeurs hovas se retirèrent à Londres. M. Duclerc déclina les offres du cabinet britannique, qui proposait ses bons offices pour la continuation des pourparlers (2). Le recours à la voie des armes était dès lors décidé.

B. — Avant de commencer les hostilités, le gouvernement français tint cependant à prévenir encore une fois

(1) Note remise à M. Duclerc par Lord Lyons ambassadeur d'Angleterre à Paris, le 22 décembre 1882 : « Le gouvernement de Sa Majesté étant en communication directe avec les ambassadeurs Hovas serait disposé à mettre à profit sa position pour préparer la voie à une reprise plus amicale des négociations à Paris entre la France et Madagascar. »

Réponse de M. Duclerc, note du 24 janvier 1883 : « le gouvernement de la République ne croit pas qu'il y ait utilité à ce qu'un nouvel exposé de ses vues soit communiqué à l'ambassade malgache par les soins du gouvernement de S. M. Britannique. »

la reine de Madagascar des conséquences que son mauvais vouloir allait entraîner.

A cet effet, l'amiral Pierre adressait le 1^{er} juin 1883, au gouvernement malgache, un ultimatum où étaient indiquées les revendications de la France, et où il était spécifié que le refus d'accorder les satisfactions demandées équivaldrait à une déclaration de guerre.

Cet ultimatum était relatif aux questions litigieuses que nous avons déjà indiquées, c'est-à-dire la reconnaissance de nos droits sur les territoires à nous cédés en 1840, l'abrogation de la loi 85 et les indemnités à payer à nos nationaux (1).

Le 9 juin parvenait la réponse de la reine Ranavalô ; non seulement elle était négative comme on s'y attendait, mais encore le gouvernement malgache y déclarait

(1) Voici d'ailleurs les principaux passages de cet ultimatum.

1^o Le gouvernement Hova reconnaitra effectivement les droits de souveraineté ou de protectorat que nous confèrent sur certains territoires les traités conclus avec les chefs Sakalaves. Ces territoires s'étendent depuis la baie de Baly à l'ouest jusqu'à celle d'Autongil à l'est, en passant par le cap d'Ambre ;

2^o La loi 85 en complète contradiction avec l'article 4 du traité de 1868 sera rapportée et la reine s'engagera à donner des garanties formelles et immédiates que lui fera connaître en temps et lieu le commissaire de la République Française muni de pleins pouvoirs de son gouvernement pour régler cette question, afin qu'à l'avenir le droit de propriété ou de bail à très longue échéance puisse être exercé en toute liberté par les nationaux Français ;

3^o Le gouvernement de la reine s'engagera à payer dans le délai de trente jours à partir de l'acceptation du présent ultimatum à Tamatave entre les mains du commissaire de la République, la somme de un million de francs soit deux mille piastres pour les indemnités dues aux nationaux français.

dénoncer tous les traités passés antérieurement avec la France et invitait notre gouvernement à reconnaître la souveraineté de la reine sur tout le territoire de Madagascar. C'était plus qu'un refus, c'était un défi, et en raison des termes précis de l'ultimatum, c'était une véritable déclaration de guerre.

Le lendemain 10 juin, l'amiral Pierre bombarda la ville de Tamatave qui fut occupée par les troupes françaises.

Ce fut ainsi que commencèrent les hostilités qui devaient se prolonger pendant deux années, avant que le traité de Tamatave vint y mettre une fin.

SECTION II. — Conclusion du traité de paix. — Examen de ce traité.

Au cours des hostilités, des négociations furent plusieurs fois entamées avec le gouvernement hova.

A l'avènement au trône de Ranavalô III notamment, au mois de novembre 1883, la paix fut bien près d'être conclue ; les deux parties se faisaient des concessions réciproques ; on alla même jusqu'à proposer la neutralisation des territoires Sakalaves (1).

La mauvaise foi du gouvernement hova fit rompre les pourparlers. En même temps, le gouvernement français

(1) V. les négociations dans le *Livre Jaune*, Affaires de Madagascar, 1882-1883, p. 82 et suiv.

annonçait son intention de ne pas abandonner l'œuvre commencée jusqu'à ce qu'il ait obtenu complète satisfaction et les Chambres se déclaraient prêtes à le suivre dans cette voie (1).

En conséquence, le blocus et le bombardement des côtes malgaches recommencèrent jusqu'au mois de juin 1885, époque à laquelle les négociations furent reprises; mais les prétentions de la reine étaient tellement inacceptables, que l'amiral Miot (2) désespérait d'arriver à une entente amiable. Enfin, le 11 novembre 1885, le délégué civil du gouvernement français, M. Patrimonio, prévenait notre ministre des affaires étrangères, que la cour d'Emyrne faisait de nouvelles ouvertures et que la paix pouvait être considérée comme conclue, si la France consentait à ne pas qualifier le régime qui allait être donné à l'île. Ayant obtenu une réponse favorable de M. de Freycinet, le représentant de notre pays signait, le 17 décembre 1885, le traité de Tamatave qui fut ratifié au mois de janvier 1886 par le gouvernement malgache et peu de temps après par les Chambres françaises (3).

(1) Ordre du jour de la Chambre, 27 mars 1884. « La Chambre résolue à maintenir les droits de la France sur Madagascar renvoie à une commission spéciale qui sera nommée dans ses bureaux, l'examen des crédits demandés et passe à l'ordre du jour. »

(2) L'amiral Miot commandait nos forces navales en remplacement de l'amiral Pierre.

(3) V. le texte du traité dans le *Livre Jaune*, Affaires de Madagascar, 1885-1895, p. 1 et suiv.

§ 1. — Valeur du traité.

A peine le traité de Tamatave était-il conclu, que le gouvernement de la reine en invoqua la nullité pour un motif qui nécessite quelques explications.

Après la signature de ce traité, mais avant sa ratification, le premier ministre désireux d'être nettement fixé sur le sens de divers passages qui prêtaient à l'équivoque, avait écrit aux plénipotentiaires français pour obtenir d'eux quelques explications et savoir quelle interprétation ils donnaient à ces phrases ambiguës. L'amiral Miot et M. Patrimonio lui avaient répondu par une lettre, dans laquelle, en voulant préciser le sens de certains articles, ils en restreignaient véritablement la portée (1). On peut citer, par exemple, celui qui reconnaissait au résident le droit d'avoir une escorte. Cette escorte aurait pu être aussi considérable que les besoins de la cause l'eussent exigé ; voici cependant ce que les plénipotentiaires français, écrivirent dans la lettre explicative : « qui dit escorte ne dit pas corps d'armée et pour mieux préciser, nous prenons l'engagement que cette escorte ne dépassera pas cinquante cavaliers ou fantassins. »

Les termes de cette lettre ne furent pas acceptés par le gouvernement français qui entendait conserver sa liberté d'action, et elle fut désavouée à la tribune de la Chambre

(1) Lettre écrite le 9 janvier 1886, à bord de la *Naiade* en rade de Tamatave.

par M. de Freycinet. Le Parlement français ratifia donc le traité tel qu'il avait été signé, sans tenir aucun compte de la lettre du 9 janvier qui fut déclarée non avenue. C'est alors que le gouvernement malgache argua de la nullité du traité, déclarant ne l'avoir ratifié qu'en se fondant sur l'interprétation fournie par la lettre explicative. Il affirmait que d'ailleurs le traité ne faisait qu'un avec la lettre et que ce document étant plus qu'une explication et constituant une véritable annexe du traité, ce dernier devait également être considéré comme non venu, si l'on ne voulait reconnaître aucune valeur à l'explication qui l'avait suivi. En conséquence, le premier ministre proclamait la convention de 1885 nulle, faute de ratification et se prétendait libéré de tout engagement.

La valeur du traité ne peut cependant pas être mise en doute.

D'abord, il est inadmissible que l'on puisse considérer une simple lettre émanant des plénipotentiaires comme l'annexe d'un traité ; les représentants de la France, en effet, avaient bien qualité pour signer une convention, mais il est fort douteux qu'il rentrât dans leurs pouvoirs de l'interpréter et ils devaient laisser ce soin à leur gouvernement qui était seul juge des conséquences à en tirer. Or le gouvernement hova avait ratifié le traité ; ce dernier étant absolument distinct de la lettre qui le commentait, la ratification était donc parfaite.

D'autre part, le premier ministre montrait ainsi qu'il ignorait l'existence d'une ratification tacite parfaitement

admise en droit international et en vertu de laquelle une partie qui exécute un traité ou en réclame l'exécution, renonce par là même à en demander la nullité.

Or le gouvernement hova a invoqué maintes fois des articles qui étaient à son avantage, et notamment l'article premier qui nous interdisait l'immixtion dans les affaires intérieures.

Si à ce principe on en joint un autre qui n'est pas moins certain, à savoir qu'un traité forme un tout indivisible, il est facile de se convaincre que le gouvernement hova n'avait aucun droit à contester la valeur du traité.

**§ 2. — Avantages politiques et économiques accordés
par le traité de 1885.**

Ayant ainsi écarté les difficultés qui pouvaient naître de la lettre explicative et constaté que sa non-ratification n'enlevait au traité rien de sa valeur, il convient maintenant d'examiner les mérites de cette convention.

Disons d'abord que le traité de Tamatave fut en général mal accueilli. M. Leroy-Beaulieu le trouvait insuffisant et affirmait que faute de précision dans les termes employés, chacun de ses articles pouvait être une occasion de conflit (1).

À la Chambre, les critiques ne lui furent pas non plus ménagées. On prétendit qu'il portait atteinte à nos

(1) *Economiste français* du 6 février 1886.

droits (1), qu'il nous exposait à toutes sortes de déceptions (2), que « les seuls droits dont parle le traité de 1885 sont ceux de la reine de Madagascar et pour les étendre au delà de toute mesure et de toute raison (3) ». On craignait aussi que, grâce aux termes flottants de cette convention, Madagascar ne passât dans des mains étrangères.

Si on se place, comme M. de Mun par exemple, au point de vue de nos prétendus droits séculaires sur la totalité de la grande île, le traité de 1885 est évidemment peu avantageux. Après avoir eu l'île en toute souveraineté et propriété nous n'obtenions plus, en effet, que les droits forcément restreints résultant d'un traité ; mais nous savons ce qu'il faut penser de ces fameux droits historiques ; nous avons vu que la France elle-même en avait fait bon marché et qu'il n'en était plus question depuis longtemps. Le roi des Hovas était devenu le roi de Madagascar, et ce titre avait été officiellement reconnu par le gouvernement impérial en 1862 et 1868.

Pour apprécier les mérites du traité de Tamatave, il ne faut donc pas le comparer à la situation que nous avait créée la prise de possession, mais rechercher seulement s'il nous concédait quelques avantages, quelques privilèges qui ne se trouvaient pas dans les conventions antérieures. Or le dernier accord franco-mal-

(1) M. Dureau de Vaulcomte.

(2) M. de la Ferronnays.

(3) M. de Mun.

gache remontait au 8 août 1868 ; c'est donc lui seul qui peut nous servir de point de comparaison.

Un examen rapide des deux traités nous montre que le dernier reproduit une grande partie des dispositions du traité précédent, mais qu'il y a cependant quelques innovations.

Si nous nous arrêtons d'abord à la question de juridiction, nous voyons que l'article 4 confirme l'article 6 du traité de 1868. Il est dit, en effet, dans ces deux articles, que les litiges entre Français ou entre Français et étrangers ne seront pas soumis aux autorités dépendant de la reine. Les litiges entre Français et Malgaches seront jugés par un magistrat français, assisté d'un juge malgache, mais alors que dans le premier traité c'était le consul qui remplissait ces fonctions, elles sont dévolues dans le second au résident. Ni l'un ni l'autre ne parle des contestations entre étrangers seuls, mais il n'y a pas de doute qu'elles ne fussent de la compétence de leurs consuls respectifs. Enfin, il résulte du silence même de la seconde convention que, comme dans la première, les différends entre Malgaches seront soumis à l'autorité malgache.

L'article 5 est important en ce que, pour donner des garanties de sécurité aux Français qui iront s'établir dans la grande île, il stipule que la loi pénale française les régira ; il y est dit, en effet, que « les Français seront régis par la loi française pour la répression de tous les crimes ou délits commis par eux à Madagascar ».

L'article 7 confirme expressément « les garanties stipulées par le traité du 8 août 1868, en faveur de la liberté de conscience et de la tolérance religieuse ».

L'article 14 constitue ce qu'on a appelé la clause de la marche vers la civilisation ; la France s'y engage, en effet, « à mettre à la disposition de la reine les instructeurs militaires, ingénieurs, professeurs, et chefs d'ateliers qui lui seront demandés ».

L'article 17 confirme les traités et conventions existant entre les deux pays, du moins « dans celles de leurs dispositions qui ne sont point contraires aux présentes stipulations » ; c'est ainsi qu'au point de vue économique, on pouvait considérer comme maintenu l'article 15 du traité de 1868 qui accordait à la France le traitement de la nation la plus favorisée.

Enfin les articles 6, 8 et 15 sont la réponse aux demandes contenues dans l'ultimatum.

Le premier point du litige était réglé par l'article 6 ; c'était ce passage de l'ultimatum qui demandait l'abrogation de la loi 85 et la possibilité pour les Français d'acquérir un véritable droit de propriété, droit qui, à notre avis, ne nous était pas accordé par le traité de 1868. Nous ne l'obtenions pas davantage en vertu du nouveau traité.

D'après l'article 6, en effet, les citoyens français « auront la faculté de louer pour une durée indéterminée par bail emphytéotique renouvelable au seul gré des parties, les terres, maisons, magasins et toute propriété immobilière ».

Nos nationaux n'obtiennent donc pas le droit de propriété, mais cet article nous accorde un équivalent et le seul qui soit compatible avec la législation malgache; les baux à longue échéance qui permettent de retirer de la chose louée, les mêmes avantages qu'un propriétaire.

La deuxième réclamation faite dans l'ultimatum était celle d'une indemnité pour nos nationaux; l'article 8 nous faisait obtenir dix millions; cette somme n'était pas, il est vrai, uniquement destinée aux Français, et plusieurs millions devaient être employés à la réparation des dommages causés aux particuliers étrangers par le fait du conflit.

L'article 15, fournit la solution de l'une des principales difficultés existant alors entre les deux pays. Il concerne les prétentions de la France sur les territoires de la côte Nord-Ouest, et nous devons dire que ces prétentions n'obtiennent pas une complète satisfaction. Alors que dans l'ultimatum nous réclamions la reconnaissance de nos droits de souveraineté ou de protectorat sur la côte, de la baie de Baly à l'Ouest, à la baie d'Antongil à l'Est, la clause contenue au traité ressemblait fort à une renonciation à ces droits, ainsi qu'il résulte des termes de l'article 15: « Le gouvernement de la reine s'engage expressément à traiter avec bienveillance les Sakalaves et les Antankares, et à tenir compte des indications qui lui seront fournies à cet égard par le gouvernement de la République. » M. de Freycinet voyait dans ce paragraphe « la consécration de la situation particu-

lière acquise à la France sur certaines parties de l'île.

La commission chargée d'étudier les mérites du traité, n'était pas de cet avis ; elle pensait que l'article 15 consacrait l'abandon de nos alliés les Sakalaves.

En fait, de tous les territoires que nous réclamions, nous n'obtenions que la baie et la ville de Diégo-Suarez. Quant au surplus, nous en reconnaissons la souveraineté à la reine des Hovas, moyennant cette clause toute platonique, qu'elle tiendrait compte des indications qui lui seraient fournies à ce sujet par le gouvernement français.

Jusqu'ici les dispositions du traité de 1885 ressemblent sensiblement à celles du traité du 8 août 1868. Mais si l'on vient à examiner les avantages politiques accordés à la France, on s'aperçoit qu'il y a de ce côté des différences capitales.

Au point de vue de ce qu'on appelle généralement la souveraineté intérieure il n'y a, il est vrai, rien de changé ; l'article 2 et l'article 12 du traité stipulent expressément que le gouvernement français ne s'immiscera pas dans l'administration intérieure de l'île (1). La souveraineté extérieure est, au contraire, restreinte considérablement. Les articles 1 et 2, en effet, accordent au gouvernement de la République, le droit de représenter Madagascar dans toutes ses relations extérieures et la

(1) ART. 12. — « Sa Majesté la reine de Madagascar, continuera comme par le passé de présider à l'administration intérieure de toute l'île. »

protection des Malgaches résidant à l'étranger, ce qui implique la prohibition pour le gouvernement hova d'entretenir des agents diplomatiques ou des consuls chez les puissances tierces ; ils accordent en outre à notre résident le droit de présider aux relations extérieures de Madagascar, c'est-à-dire qu'ils donnent à la France la direction de la politique étrangère de l'État malgache (1).

On chercherait en vain ces droits dans la convention de 1868 qui ne concédait à la France aucun avantage au point de vue politique.

C'est précisément là que réside la différence essentielle entre les deux traités. Le traité du 17 décembre n'est pas seulement une réunion d'avantages, de privilèges concédés à la France par le gouvernement hova. Il apporte une modification considérable à la souveraineté de la reine de Madagascar en soumettant la grande île à une situation que nous allons déterminer au chapitre suivant.

(1) ART. 1^{er}. — « Le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures, les Malgaches à l'étranger seront placés sous la protection de la France. »

ART. 2. — « Un résident représentant le gouvernement de la République, présidera aux relations extérieures de Madagascar. »

CHAPITRE IV

LE TRAITÉ DU 17 DÉCEMBRE 1885 A INSTITUÉ UN PROTECTORAT.

M. de Freycinet, affirma à la tribune de la Chambre que le traité de Tananarive établissait un protectorat sur Madagascar.

Cette opinion est-elle exacte ?

La réponse à cette question pourrait être cherchée soit dans la dénomination donnée au traité lui-même, soit dans les travaux préparatoires du traité qui pourraient nous révéler l'intention certaine des parties contractantes.

Mais nous allons voir qu'aucun de ces moyens ne nous donnerait une solution satisfaisante.

A. — *Le régime est-il qualifié dans le traité ?* Alors que d'autres traités indiquent expressément qu'ils instituent le régime du protectorat (1), le traité qui nous occupe est muet sur cette question.

Faut-il conclure de là que la grande île n'était pas soumise à ce régime ?

Certains auteurs paraissent le croire : « On le voit, dit

(1) Traité de Hué, article 1^{er} : « L'Annam reconnaît et accepte le protectorat de la France. »

M. Leroy-Beaulieu, le mot de « protectorat » est tout à fait effacé du traité, or, les mots en politique ont leur importance parce qu'ils couvrent des choses précises. La portée des articles qui précèdent est toute négative, elle ne va qu'à empêcher d'autres nations de prendre pied politiquement dans l'île, parce qu'il est bien évident que si de pareilles visées s'annonçaient, en notre qualité de représentants de la reine de Madagascar dans les relations extérieures, nous aurions le droit de nous y opposer. Cet avantage, nous ne dirons pas tout à fait négligeable, mais du moins tout négatif, ne suffit pas à remplacer l'article disparu qui établissait notre protectorat » (1).

Ainsi d'après cette opinion, la qualification donnée au régime institué aurait une telle importance, qu'un traité ne pourrait établir un protectorat si ce mot n'y figure pas. Et spécialement pour le cas qui nous occupe, la suppression de l'article premier du projet de traité qui stipulait la soumission de la reine de Madagascar au protectorat français, aucune modification n'étant d'ailleurs apportée aux autres articles, aurait suffi pour interdire à la France de se considérer comme un Etat protecteur.

Nous ne partageons pas cette manière de voir. L'histoire des conventions passées avec les souverains africains ou asiatiques, montre que pour ménager leur

(1) *Économiste français*, 6 février 1886.

susceptibilité, on ne donne le plus souvent aucune dénomination au régime établi sur leur pays.

Nous irons plus loin et nous dirons que, quand même le traité prononcerait un autre mot, rien ne prouverait qu'il n'y ait pas, en fait, un protectorat. Bien souvent, en effet, ce mot est remplacé par d'autres, par exemple celui de « haute garantie », qui paraissent moins compromettants. La réciproque est d'ailleurs vraie, et on n'est pas du tout certain de se trouver en face d'un protectorat parce que ce mot figure dans un traité.

Il ne faut donc pas attacher trop d'importance à ce qui n'est souvent qu'une question de mots, et c'est ailleurs qu'il faut chercher la réponse à notre question.

B. — La solution peut-elle nous être fournie par les négociations qui ont précédé le traité et qui peuvent nous dévoiler les intentions des parties contractantes ?

L'examen de ces négociations va nous convaincre qu'on ne peut y trouver la réponse à notre question, car les intentions des parties étaient tout à fait en sens contraire. Il y a, en effet, un point certain : c'est que, avant même l'ouverture des hostilités, les agents français résidant à Madagascar avaient entretenu leur gouvernement de la nécessité d'établir sur la grande île le protectorat de la France. Le gouvernement français s'était lui-même pénétré de cette idée, et l'article premier du projet de traité déposé par nos plénipotentiaires stipulait formellement ce protectorat.

Il ne peut y avoir aucun doute sur les intentions de la

France : elle se proposait bien de faire de Madagascar un Etat protégé.

Quant au gouvernement malgache, ses intentions n'étaient pas non plus douteuses, mais elles étaient tout à fait opposées à celles du gouvernement français. Il n'en était plus aux bonnes intentions de Radama II qui, en 1857, sollicitait comme un bienfait le protectorat de la France ; la situation avait bien changé depuis, et la tentative faite par les Hovas contre nos territoires de la côte Nord-Ouest montrait qu'il entraînait bien plutôt dans leurs projets de nous expulser complètement de l'île que de se soumettre à notre protectorat.

La discussion même des articles du traité prouva que les mesures de rigueur prises à leur égard, les hostilités qui duraient depuis deux ans n'avaient pas modifié leurs intentions. Il est incontestable que ce fut cette question du protectorat qui empêcha d'aboutir les négociations ouvertes à plusieurs reprises, au cours même des opérations militaires. Le premier ministre avait déclaré qu'il n'accepterait jamais pour Madagascar la situation d'Etat protégé et en fait, il s'opposa à toute tentative des plénipotentiaires pour introduire dans l'acte le mot de « protectorat ».

C'est ainsi qu'au mois de juin 1885, les négociations furent une seconde fois rompues, parce qu'à l'expression « haute garantie » que le premier ministre consentait à accepter, l'amiral Miot et M. Baudais voulurent substituer celle de « protectorat ». Enfin les derniers

pourparlers eux-mêmes auraient abouti à un échec, si, à la date du 13 novembre 1885, M. de Freycinet, ministre des affaires étrangères, n'avait envoyé aux délégués français des instructions spéciales, en vue de rayer du traité, s'il le fallait, le mot « protectorat » et au besoin l'article qui en parlait, sans faire d'ailleurs aucune modification aux autres articles. Ce ne fut qu'à cette condition que l'on parvint à conclure la convention du 17 décembre.

Il demeure donc bien établi que les représentants de la reine n'entendaient pas signer un traité de protectorat.

Il est alors permis de se demander si, dans ces conditions, l'établissement d'un tel régime était possible. Le protectorat, en effet, a sa source dans un contrat : ne faut-il pas au moins que les deux parties soient d'accord sur l'objet de ce contrat.

Nous répondrons que l'accord sur la dénomination donnée au régime importe peu, pourvu que l'accord porte sur la situation qui résulte en fait du traité. Or cet accord existait ; le gouvernement Hova avait accepté, en connaissance de cause, toutes les dispositions du traité.

Il faut, d'ailleurs, en cette matière ne pas se préoccuper outre mesure des intentions de l'État inférieur et la raison en est simple : le protectorat a bien sa source dans un contrat comme on le dit, mais ce contrat n'est pas toujours librement consenti par l'État inférieur ; ce régime

qui devrait toujours être sinon demandé, du moins volontairement accepté par le protégé, lui est souvent imposé. La plupart du temps le protégé signe le traité à la suite d'une guerre ou tout au moins sous l'empire de menaces : ces violences et menaces qui, en droit privé, annuleraient le contrat, n'empêchent pas le traité d'être valable, car la violence n'est pas en droit international une cause de nullité des conventions (1). Nous pouvons donc conclure que, quelle que fût l'intention du gouvernement malgache, rien n'empêchait qu'il eût signé en fait un traité de protectorat, et d'un autre côté, bien que ce traité lui eût été jusqu'à un certain point imposé, il n'en était pas moins parfaitement valable.

Puisque ni la qualification donnée dans le traité au régime institué, ni la commune intention des parties contractantes ne peuvent nous renseigner, il ne reste qu'un moyen de parvenir à la solution de la question posée, c'est d'étudier les dispositions mêmes du traité. Il nous faudra donc rechercher s'il présente les caractères auxquels on reconnaît un traité de protectorat et s'il peut justifier les paroles de M. de Freycinet, quand il affirmait à la Chambre que, dans l'opinion du gouvernement, les trois premiers articles du traité de Tamatave établissaient « un protectorat politique effectif sur toute l'île de Madagascar ».

(1) A moins qu'elle ne s'exerce sur la personne même des plénipotentiaires.

SECTION I. — Définition du protectorat.

§ 1. — Diverses acceptions données au mot « protectorat ».

Existe-t-il un régime auquel se rapporte particulièrement et exclusivement le terme de « protectorat » ?

Non, répondent beaucoup d'auteurs, et pour la raison que le mot protectorat n'éveille pas une idée bien déterminée et qu'on a ainsi appelé les situations les plus variées.

Le protectorat, dit-on, ne se définit pas. C'est un état de fait et voilà tout (1). Un État fort, après une guerre où il a écrasé un État faible, trouve plus avantageux ou moins gênant d'en faire un État protégé, qu'un État annexé ; il impose à cet État un traité par lequel celui-ci lui concède tout ou partie de ses droits de souveraineté selon les besoins du moment et les circonstances, sans suivre d'ailleurs aucune règle fixe, et voilà un protectorat.

Il est possible, en effet, que dans le langage courant on appelle le régime ainsi créé un « protectorat », mais il y a une raison pour cela c'est que, comme nous venons de le dire, on a désigné sous ce nom des situations, qui au point de vue juridique sont cependant bien distinctes. Cette confusion est la source de toutes les difficultés.

(1) Hanotaux, *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1896.

Une fois les choses mises au point et la notion du véritable protectorat, du seul protectorat dégagée, ses caractères se révéleront plus facilement.

« Par protectorat, dit M. Catellani ; on ne devrait entendre à proprement parler que ce rapport qui existe entre un État qui accorde sa protection et un autre qu'il accepte, l'État protecteur garantissant l'intégrité de l'autre et assurant la gestion ou tout au moins le contrôle de ses rapports internationaux (1) . »

Il résulte de là que, laissant de côté la question de savoir quels caractères il doit présenter, il existe un régime qui mérite seul, à proprement parler, le nom de « protectorat », et ce régime c'est un rapport entre deux États dont l'un protège l'autre, dans le but d'obtenir en échange des concessions, politiques ou économiques, dont nous aurons à déterminer le minimum.

Mais, ajoute M. Catellani, on appelle de ce nom toute autre chose : « la série des rapports vagues existant entre un État qui achète ou occupe un territoire colonial et les chefs du pays ; quand il ne veut s'y charger ni du gouvernement ni de l'administration. »

La même expression est donc appliquée à des situations distinctes. Tantôt c'est un État, auquel un autre État plus faible concède une partie de ses attributs extérieurs de souveraineté, en conservant les attributs internes ; tantôt nous trouvons en apparence la même si-

(1) Catellani, *Revue de droit international et législation comparée*, année 1895, p. 420.

tuation, mais, en y regardant de plus près, nous voyons que cette fois l'État inférieur a disparu et que si l'administration intérieure du pays est confiée à ses soins, il ne l'exerce plus qu'en vertu d'une délégation de l'État supérieur ; tantôt enfin, ce sont des droits plus ou moins étendus, n'ayant aucun caractère fixe et qui constituent une situation des plus vagues.

Dans cette dernière acception, toutes les conventions passées avec des chefs indigènes sont désignées indistinctement sous le nom de traités de protectorat. Pour s'en donner une idée, il suffit de se reporter aux conventions qui ont été passées par la France depuis un demi-siècle. M. Salomon (1) a établi que, la France a passé du 4 décembre 1838 au 2 août 1884 avec les chefs de la côte occidentale d'Afrique, vingt-deux traités établissant la souveraineté, trois la suzeraineté et dix-neuf le protectorat. Il est permis de se demander si réellement on peut trouver dix-neuf États protégés au Nord de l'Afrique, et il y a tout lieu de penser qu'ici encore le mot « protectorat » est pour certains de ces traités pris dans un sens impropre. Mais, pour beaucoup de publicistes, la distinction ci-dessus n'existe même pas, et toutes ces conventions sont appelées traités de protectorat.

Cependant presque tous les auteurs reconnaissent qu'il n'y a qu'une seule situation qui mérite vraiment le nom de protectorat et que les autres ne présen-

(1) Salomon, *op. cit.*, p. 217.

tent avec elle que des ressemblances superficielles ; aussi tous font-ils suivre le mot « protectorat » d'un qualificatif qui le spécifie.

M. Catellani par exemple, que nous citons tout à l'heure, n'admet qu'un seul protectorat véritable, qu'il appelle protectorat international ; mais il admet aussi l'existence d'un protectorat colonial et d'un protectorat administratif.

C'est ainsi que l'Italie exerce sur l'Abyssinie un protectorat international d'après le traité d'Ucciali du 25 mai 1889. Au contraire, sur toutes les côtes de l'Océan Indien en dehors de l'Erythrée, elle exerce un protectorat colonial, c'est-à-dire une souveraineté plutôt négative et dont la manifestation « est limitée à une surveillance intermittente du territoire et de la population et à l'absence de certains seulement des attributs de la souveraineté ». Voilà donc la deuxième sorte de protectorat, le protectorat colonial que M. Catellani distingue lui-même d'une troisième sorte de protectorat. « Et c'est là précisément le caractère distinctif de cette forme hybride de la souveraineté, qui constitue le protectorat colonial à côté du protectorat administratif. »

Les auteurs allemands distinguent aussi plusieurs situations. Stengel, par exemple, énumère : « le protectorat international qui suppose deux États, le protectorat colonial qui s'établit entre un État et une communauté politique encore peu développée, enfin la souveraineté coloniale qui s'exerce sur un territoire désert ou

habité par des peuplades sans organisation politique (1). » En France, on désigne ces diverses situations sous les noms respectifs de protectorat international, protectorat colonial, protectorat administratif, pseudo-protectorat.

Toutes ces dénominations couvrent en réalité trois situations distinctes, auxquelles nous donnerons les qualifications suivantes : protectorat administratif, occupation à titre de protectorat, protectorat du droit des gens (2).

§ 2. — Situations où l'on ne trouve pas d'État protégé.

Une courte analyse des deux premiers de ces régimes montrera qu'on ne peut y trouver la condition de l'existence d'un protectorat ; la relation d'État à État.

A. — *Protectorat administratif.* — Le protectorat administratif tel que nous l'entendons, n'est qu'un mode particulier d'administration donné à un pays annexé. Une partie de la doctrine qualifie de ce nom un régime qui se fait remarquer par la grande immixtion de l'État supérieur dans l'administration intérieure de l'autre pays : ce serait un protectorat du droit des gens très accentué, où le protégé aurait perdu tous les attributs externes ou internes de la souveraineté. On dit par exemple, que le royaume d'Annam est soumis à un protectorat administratif parce que la France y a l'orien-

(1) Stengel, *Deutsches colonialstaatsrecht*, cité par M. Hachenburger : *Des conséquences juridiques du protectorat*, Thèse Paris, 1896.

(2) V. Gairal, *Le protectorat international*, Paris, 1896.

tation législative et la direction de la plupart des services administratifs. Cette expression nous paraît impropre dans ce cas. Nous pensons que, quelle que soit l'ingérence de l'État supérieur dans l'organisation interne d'un autre pays, l'État inférieur, existant encore comme État séparé, il y a toujours un protectorat du droit des gens, très accentué, il est vrai, mais toujours distinct de l'annexion.

Nous réservons le nom de protectorat administratif pour le régime spécial appliqué en cas d'annexion et qui consiste, après avoir incorporé le pays au regard des tiers, à conserver les institutions et les autorités indigènes. Nous l'appelons « administratif » tout simplement, parce qu'il est un procédé d'administration. « L'expression est juste, dit M. Despagnet, en ce qu'il consiste non en une relation d'État à État, comme le protectorat du droit des gens, mais est une combinaison d'ordre interne et administratif pour régler et limiter l'exercice et les charges de la souveraineté dans les territoires dits protégés » (1).

Le protectorat administratif n'est pas en effet un rapport d'État à État, c'est un rapport entre un État et des autorités indigènes qui formaient autrefois un État, et qui subsistent malgré l'annexion, à peu près sans changement, mais avec un titre tout différent. De chef d'État, l'ex-souverain est devenu fonctionnaire de l'État supé-

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 173.

rieur; l'autorité qui lui appartenait auparavant en propre, ill'exerce maintenant en vertu d'une délégation de l'État annexant; les agents de l'administration ne dépendent plus de lui en dernier ressort, il y a un autre pouvoir au-dessus de lui.

Tel est précisément l'avantage du protectorat administratif: laisser au prétendu pays protégé ses lois, ses institutions, son gouvernement, son administration; c'est ce qui fait que ce régime a quelque semblant d'analogie avec le cas du protectorat, et c'est pour cela qu'on l'a appelé protectorat administratif. Mais qu'on ne s'y trompe pas; comme le dit M. Despagnet, il n'y a plus ici de rapports de droit international, mais bien de droit public interne. Il n'y a plus deux États en présence: il n'y a plus qu'un État et des autorités indigènes qui exercent les quelques droits de souveraineté qu'il lui plaît de leur déléguer. Ce système mérite bien le nom de pseudo-protectorat que certains auteurs lui ont donné. Pour tout dire, en un mot, il ne peut y avoir de protectorat parce qu'il n'y a plus d'État protégé.

B. — *Occupation à titre de protectorat.* — Cette situation est remarquable en ce sens, que le pays occupé n'a jamais présenté les caractères d'un État. Il n'y a donc pas là une relation d'État à État; les conventions qui l'établissent, passées avec des peuplades plus ou moins barbares, ne sont pas des traités internationaux. L'État supérieur acquiert la souveraineté non par un mode dérivé, mais par un mode originaire: l'occupation. Les chefs

indigènes ne peuvent, en effet, conférer plus de droits qu'ils n'en possèdent ni concéder une souveraineté qu'ils n'ont pas.

Comme dans l'occupation véritable on exige que le territoire soit *res nullius*, au point de vue de la souveraineté ; mais ici l'effectivité n'est pas exigée, et on appelle ce régime occupation à titre de protectorat parce que l'État supérieur ne veut s'y charger ni du gouvernement ni de l'administration. L'avantage du système est de réduire les sacrifices d'hommes et d'argent et de réserver l'avenir par suite de la convention passée avec les indigènes. Les droits acquis à l'État supérieur sont assez limités, et d'ailleurs en rapport avec son but qui, d'après Heilborn, « est simplement d'acquérir à l'État protecteur un droit exclusif à l'occupation du pays et d'englober la race et le pays dans sa sphère d'intérêts » (1).

Ce système s'établit toujours sur des pays qui ne sont pas assez civilisés ni organisés politiquement pour être soumis à un véritable protectorat.

Le protectorat administratif se distingue du vrai protectorat en ce qu'il n'y a plus d'État à protéger ; l'occupation à titre de protectorat s'en distingue, à son tour, en ce qu'il n'y a jamais eu d'État. Aucun de ces deux systèmes n'est donc un protectorat.

(1) Heilborn, *Begriff des protektorats*, § 3, p. 65, cité par M. Gairal, *op. cit.*, p. 271.

§ 3. — Le protectorat du droit des gens, relation d'État à État, seul protectorat.

Il n'y a aujourd'hui, comme il n'y avait au commencement du siècle, qu'un seul protectorat : le protectorat du droit des gens.

Ce régime, relativement ancien, a autrefois existé seul, et porté seul le nom de protectorat ; c'est donc à lui qu'on doit encore aujourd'hui réserver ce nom. Les protectorats en cours ne sont toujours que des appropriations spéciales d'un même système dont le but final a pu changer, mais dont la notion est restée la même et dont nous pouvons nous faire une idée en remontant à ses origines.

Le point de départ initial est la protection simple. Un État s'engageait à défendre un autre État contre les attaques du dehors moyennant certains avantages honorifiques. La protection simple fut remplacée par un régime appelé le protectorat, dont nous trouvons plusieurs modèles dans la première moitié de ce siècle. Par exemple, le protectorat établi sur la République de Cracovie par la Prusse, l'Autriche et la Russie par l'Acte du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 (1).

Par ce procédé, un État puissant accordait à un État plus faible sa protection, pour obtenir en échange une cession de ses attributs de souveraineté, soit des attri-

(1) Il y eut divers exemples de ce protectorat ; c'est ainsi que le traité de Paris du 5 novembre 1815, plaça les îles Ioniennes sous le protectorat de l'Angleterre.

buts internes, soit, ce qui était le cas le plus fréquent, des attributs externes ; son but était de s'assurer une influence exclusive sur cet État et de le mettre à l'abri des convoitises et de la cupidité d'autres États. Le protectorat évitait l'annexion souvent impossible, et supprimait les tentatives des puissances tierces.

Tel était alors le protectorat international.

Vers le milieu du XIX^e siècle, on commença à établir le protectorat sur des États non seulement plus faibles, mais de civilisation bien inférieure, situés sur d'autres continents. C'est ainsi que la France après avoir soumis en 1847 la reine de Tahiti à son protectorat l'a établi depuis sur le Cambodge, la Tunisie, l'Annam, etc.... C'est ainsi que l'Angleterre a établi le sien sur les Indes et la Russie sur les États de Bokhara et de Khiva (1). Le protectorat avait dès lors un terrain d'application différent. Au lieu de s'appliquer à des nations européennes, égales en civilisation mais seulement plus faibles, et dont la situation pouvait exciter les convoitises de voisins puissants, il s'applique désormais à des pays plus éloignés, moins civilisés, dont on espère obtenir, à la suite d'avantages politiques immédiats, des avantages économiques et commerciaux plus éloignés. Le but immédiat reste sensiblement le même : avoir la plus grande influence politique sur le protégé ; mais alors que dans l'ancien protectorat ce but était le seul,

(1) Ces protectorats anglais et russes se sont pour la plupart transformés en protectorats administratifs.

le protecteur exigeant seulement que son protégé conformât sa politique extérieure à la sienne, dans le protectorat moderne, il y a, derrière ce but immédiat, un but, plus éloigné, d'expansion coloniale.

Le protectorat a dès lors un but colonial ; non pas qu'on puisse assimiler le pays protégé à une colonie, mais parce qu'on espère en retirer les avantages qu'on attend d'une colonie, sinon tout de suite, du moins après une application plus ou moins longue de ce système.

Mais quel que soit le but du protecteur, il n'y a là qu'un seul protectorat : le protectorat du droit des gens.

Le protectorat établi sur des nations européennes ayant presque totalement disparu aujourd'hui (1), c'est au protectorat établi sur des peuples plus éloignés, c'est-à-dire au protectorat ayant un but colonial, qu'il faut se référer quand on entend parler (en langage juridique bien entendu) du protectorat en général, du protectorat sans qualificatif. « C'est dans cette dernière forme (le protectorat colonial), que le protectorat joue un grand rôle à l'époque contemporaine, nous dit M. Despagne ; il constitue ainsi, au moins en apparence, la mise en œuvre de la mission civilisatrice de certains États, dissimulant plus ou moins bien l'accaparement de souveraineté territoriale ou d'influence politique que l'on ne

(1) On ne peut guère citer aujourd'hui que le protectorat de l'Italie sur la République de Saint-Marin.

savait réaliser jadis que par la conquête brutale ou l'annexion sans ménagements (1). »

Mais ce qu'il faut bien retenir, c'est qu'il n'y a pas là deux protectorats distincts ni même deux formes de protectorat. Il n'y a, tout au plus, qu'une transformation du protectorat international primitif, transformation quant à son but final, entraînant parfois des droits plus étendus, mais aucune modification des caractères essentiels.

Telle est la situation que nous appelons protectorat, c'est-à-dire une situation bien différente du protectorat administratif et de l'occupation fictive.

Avec le sens limité que nous donnons à ce mot, il paraîtrait devoir désigner un régime toujours identique à lui-même. Cependant, même dans ce cas, certains auteurs ne veulent pas admettre que ce régime couvre une situation précise. Les uns le considèrent comme un simple état de fait (2). D'autres refusent d'y voir une situation spéciale. M. Brentano nous dit, en effet, que « le protectorat est, de tous les liens qui peuvent unir les États, le plus mal déterminé » et il ajoute que « le protectorat ne constitue pas par lui-même un genre particulier d'union entre les États ; suivant le rapport des forces de ces États, suivant leur politique, suivant les circonstances dans lesquelles il est établi, le protectorat peut

(1) Despaget, *op. cit.*, p. 65.

(2) Hanotaux, *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1896.

être un lien de vassalité plus ou moins prononcé ou un lien de garantie plus ou moins étendu » (1).

Il est possible que dans un traité de protectorat on trouve des clauses qui rappellent la vassalité, d'autres qui rappellent la garantie, mais ce n'est pas une raison pour confondre ces diverses situations. Nous disons, au contraire, que le protectorat constitue bien un régime spécial, que les grands traits qui le caractérisent sont suffisamment nets et nous admettons volontiers la définition qu'en donne Fiore (2) : « on entend par traité de protectorat, un traité par lequel un État faible ou non civilisé se place sous la sauvegarde d'un État puissant ou plus civilisé, trouvant en cela une garantie pour l'exercice régulier de ses droits souverains au regard des autres États et s'engage à suivre la haute direction de l'État protecteur dans la mise en pratique de ces mêmes droits et dans les relations internationales, le tout sous certaines conditions auxquelles est soumise la protection promise par l'autre État. »

Nous adoptons cette définition, sauf le point suivant ; elle suppose que l'État protégé est un État faible ou « non civilisé », or, s'il s'agit d'un État entièrement barbare, il ne peut être question d'un protectorat du droit des gens, qu'il soit ou non colonial. Il faut qu'on soit en présence de deux États dont l'un sera, peut-être, moins civi-

(1) Brentano, *Précis du droit des gens*, p. 43.

(2) Fiore, *Droit intern. cod.*, p. 773.

lisé que l'autre, mais jouira cependant d'un certain degré de civilisation.

Sous le bénéfice de cette observation, il résulte de la définition de Fiore que la situation peut se résumer ainsi ; un État s'engage à en défendre un autre, dans un but intéressé et en retour, cette protection est soumise à certaines conditions, dont les principales sont toujours les mêmes et dont les moindres seules peuvent changer.

Ce sont ces conditions qu'il importe maintenant de déterminer.

SECTION II. — Éléments du protectorat.

Les traités de protectorat ne se ressemblent pas tous, quant à leurs dispositions ; mais il y a dans tous les traités un fonds commun. Si ce fonds se retrouve toujours, c'est que les éléments qui le composent sont absolument indispensables et constituent le fonds même du régime.

Il y a donc lieu de distinguer les éléments essentiels que l'on doit retrouver dans tous les traités, sans lesquels le régime institué ne serait pas un protectorat et ceux qui sont seulement de la nature de ce régime, qui tout en n'étant pas indispensables, facilitent l'exercice des droits du protecteur ou qui, nécessaires dans tel protectorat, sont inutiles dans tel autre.

Ces éléments varient avec le bon vouloir ou le degré

de civilisation de l'État inférieur. Un État parfaitement civilisé, dont les institutions politiques, l'administration, les mœurs ont suivi un développement parallèle à celle des nations européennes, ne doit pas subir un protectorat aussi étroit qu'un État de civilisation inférieure.

Des droits qui paraîtront nécessaires à Madagascar par exemple, pourront être inutiles au Transvaal, pays de civilisation européenne. On ne peut donc pas dire que de tels droits soient de l'essence du protectorat.

Il appartiendra seulement au protecteur de se les faire concéder par le traité dans les cas où il les jugera indispensables.

§ 1. — **Eléments essentiels.**

Quels sont donc ces éléments qui doivent figurer dans le traité pour qu'il y ait protectorat ?

Une fois cette question résolue, il nous sera facile de voir si le traité de 1885 les réunissait et, partant, s'il instituait un protectorat.

A. — *Opinions diverses.* — Il y a des divergences sensibles dans la doctrine au sujet de la détermination de ces éléments essentiels.

M. Despagne ne considère comme essentiel qu'un seul élément, la protection. « Il n'y a que l'obligation du pays protecteur de défendre le pays protégé qui soit véritablement l'essence irréductible du protectorat ; tout le reste constitue des éléments variables et contingents, sous la forme de conditions que le protecteur met

à la charge de défense qu'il assume et spécialement sous la forme d'avantages qu'il se fait consentir en compensation (1). »

M. Wilhelm indique, au contraire, quatre éléments essentiels : 1° l'abandon de la souveraineté extérieure ; 2° l'abandon de la juridiction ; 3° le devoir pour le protecteur de défendre le protégé contre les attaques du dehors ; 4° l'obligation de guider le protégé et de développer ses progrès vers une civilisation plus avancée (2).

Heilborn n'en trouve que deux. « Le protectorat, dit-il, est une convention entre deux États dont l'un se charge de la protection de l'autre... De quelque côté qu'on envisage la relation entre protecteur et protégé, il faut toujours reconnaître l'indissolubilité du devoir de protection et du droit de diriger ou de contrôler les affaires extérieures du protégé : ce sont là deux éléments essentiels du protectorat (3). »

Enfin, il y a une foule d'autres opinions qui considèrent comme essentiels les droits les plus variés.

Nous allons voir s'il n'est pas possible de trouver un juste milieu entre ces théories contraires.

Il y en a une cependant que nous n'hésitons pas à éliminer du premier coup, c'est celle de M. Despagnet qui n'admet qu'un seul élément essentiel, la défense du pro-

(1) Despagnet, *op. cit.*, p. 317.

(2) Wilhelm, *Journal Clunet*, 1890, p. 313.

(3) Heilborn, *Revue de droit intern. publ.*, 1896, p. 35.

tégé. Ceci nous ramène à la théorie ancienne de la protection simple qui ne comportait, en effet, que l'obligation de défendre les États du protégé, moyennant une pension ou la reconnaissance d'une supériorité honorifique. Mais il y a une grande différence entre la protection et le protectorat ; la protection en effet était constitué surtout dans l'intérêt du protégé, le protectorat est au contraire établi dans l'intérêt du protecteur. Or la défense du protégé procurerait à l'État supérieur trop peu de profit pour qu'il ne considérât pas comme essentiel d'avoir d'autres compensations.

Ceci dit et sans répondre à chaque opinion isolément, nous dirons qu'il est possible d'établir quels droits sont essentiels au protecteur, en recherchant quels résultats il compte tirer du protectorat, quel but il se propose d'atteindre et quels moyens il doit employer pour y arriver.

B. — *Éléments essentiels du protectorat d'après son but et ses résultats.* — On a dit que l'État supérieur a deux buts, un but avoué qui serait de protéger l'État plus faible et de le guider dans la voie de la civilisation et du progrès, de façon à le rendre digne d'entrer dans la communauté internationale, et un autre but, caché celui-là, ou du moins inavoué, qui serait de dissimuler une annexion.

Peut-on dire réellement que le protecteur a deux buts ?

Que la diplomatie mette en avant toutes sortes de raisons pour justifier la restriction apportée à la souverai-

neté d'un État, que l'on mette le zèle du protecteur sur le compte de la mission civilisatrice dont il se croit investi, il n'en est pas moins vrai que l'État supérieur aura surtout en vue son intérêt propre. Le motif qui le poussera sera ordinairement un besoin d'expansion coloniale et son but sera d'obtenir du protégé une situation privilégiée. La civilisation de l'État inférieur ne sera qu'un prétexte ou du moins passera au second plan. Le protecteur ne remplira la mission civilisatrice qu'il assume à la face des puissances tierces, que si le protégé consent à l'y aider, il mettra tout en œuvre au contraire, pour obtenir des avantages politiques ou commerciaux.

Cependant son but ne peut pas être de tirer immédiatement du protectorat les mêmes avantages que de l'annexion, de masquer une annexion comme on l'a dit (1). S'il se peut que le protecteur ait parfois presque autant de droits qu'en cas d'annexion, cela n'est pas nécessaire et cela arrivera même rarement. Le but du protecteur doit être plus élevé ou du moins il ne doit viser qu'un profit moins immédiat. Ce but et cette idée ont été très bien indiqués par M. Hanotaux (2); le protecteur n'a pas dans les premiers temps des revenus à toucher à la fin de chaque année, mais la colonisation n'est pas seulement une œuvre d'exploitation. Répandre le nom, les idées, la langue, l'influence de son pays, voilà un

(1) Foucher, *De l'évolution du Protectorat de la France sur la Tunisie*. Thèse Paris, 1897.

(2) Hanotaux, *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1896.

but plus élevé et qu'on ne s'y trompe pas, aussi intéressé : nous créons de la sorte une clientèle pour nos produits, un associé, un auxiliaire pour l'avenir, au besoin un soldat. Le protectorat doit être organisé pour ouvrir le pays à la colonisation et pour rapprocher l'élément métropolitain et l'élément indigène.

M. Despagne fait un tableau exact du but que se propose le protectorat colonial. « A l'époque contemporaine, le protectorat tend de plus en plus à devenir un moyen d'extension de l'influence politique et économique pour les États colonisateurs, sous la forme d'une sauvegarde compliquée de tutelle qu'ils exercent sur des pays moins civilisés..... On poursuit en même temps, un but bien en harmonie avec la mission qui incombe aux puissances civilisées et fortes, c'est-à-dire l'assimilation des populations barbares, leur initiation aux progrès d'ordre moral et matériel, l'amélioration de leur sort à tous les points de vue, sans dépossession de leurs droits, sans violences faites à leurs institutions et à leurs mœurs respectables. Il se produit alors entre le protecteur et le protégé un échange d'avantages qui constitue l'objet même du contrat synallagmatique servant de base au protectorat. Le protecteur obtient le bénéfice de l'influence politique, des relations économiques privilégiées ou même de l'exploitation directe de certains biens ou de certains services dans le pays protégé ; ce dernier obtient en retour la promesse qu'il sera défendu à l'égard des agressions dirigées contre son indépendance, son

intégrité territoriale ou l'un quelconque de ses droits ; le plus souvent même le protecteur lui fournit son concours pour la direction et l'amélioration des services intérieurs (1). »

Le résultat du protectorat peut d'ailleurs éclairer d'un jour nouveau le but que se propose le protecteur. Or, si nous examinons ce résultat, nous voyons que le protecteur n'en retire les fruits qu'à la longue, quelquefois même après que le protectorat a cessé d'exister. Ce régime est, en effet, un état transitoire qui au bout d'un certain temps est toujours remplacé par une autre situation.

Quelle est la situation normale qui doit succéder au protectorat ? Ce sera l'émancipation du protégé, nous dit M. Pillet : « Le protecteur concédera progressivement à son pupille une somme toujours plus grande de liberté, consentant à la substitution de milices locales à ses propres troupes, au remplacement de ses propres magistrats par des fonctionnaires nationaux, abandonnant une à une ses prérogatives au fur et à mesure que l'état inférieur se civilisera davantage et se montrera plus capable de les accueillir. Puis lorsque cette évolution sera accomplie, il ne restera plus du protectorat qu'un nom et une alliance intime entre deux États réellement égaux. Telle est la fin normale du protectorat, et certains exemples de cette combinaison sont déjà assez anciens pour que l'on puisse affirmer que cette évolu-

(1) Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 137.

tion n'est point imaginaire, mais réelle, et qu'il ne dépend le plus souvent que de l'État protégé de se l'assurer (1). »

M. Despagnet, au contraire, considère surtout le protectorat comme ayant pour fin une annexion par voie d'assimilation et il revient à diverses reprises sur ce point. Avec le protectorat, dit-il, « par une direction tutélaire et ferme à la fois des souverainetés locales, par une sage communication de ses mœurs et de ses institutions, elle (la France) peut transformer les populations indigènes et en faire des candidats autorisés à sa propre nationalité. C'est le protectorat bien compris et bien appliqué, qui peut lui permettre, grâce à la faculté d'assimilation dont elle est douée, de faire des provinces françaises lointaines, de pays jadis barbares. »

Ainsi ces deux auteurs prévoient pour le protectorat une fin tout à fait opposée. Pour l'un, la fin normale et l'émancipation du protégé, pour l'autre c'est au contraire l'assimilation des populations indigènes.

La vérité est que le protectorat se terminera toujours par l'une de ces deux situations, mais on ne peut pas dire que l'une soit la fin normale, plutôt que l'autre.

S'agit-il d'une race vieille, abâtardie incapable d'aucun effort, qui ne veuille pas profiter des facilités qu'on lui donne pour se régénérer et parvenir à une civilisa-

(1) Pillet, *Des droits de la puissance protectrice sur l'administration intérieure de l'État protégé*. Paris, 1895, p. 25.

(2) Despagnet, *op. cit.*, p. 414.

tion plus avancée ? Il arrivera que les nationaux de l'État supérieur venant s'établir dans le pays, tendront à égaler en nombre ceux du protégé et finiront par les supplanter ; toutes les situations exigeant de l'intelligence et de l'énergie seront bientôt entre leurs mains.

Le traité de protectorat méritera alors le nom qu'on lui a donné parfois, de traité d'annexion à terme ; le protecteur forcera un peu la lettre du traité ; il s'empressera, en présence des mauvaises dispositions de son pupille, de s'ingérer tout à fait dans la souveraineté interne, de mettre la main sur les services publics et, quand il jugera le moment favorable, il incorporera à ses États le territoire protégé ; le protectorat se convertira en annexion. Quelquefois même, ce résultat se produira d'une façon à la fois plus rapide et plus violente, à la suite d'hostilités, quand l'opposition du protégé sera trop violente et empêchera le fonctionnement même du protectorat : ce sera, dans ce cas, une annexion par absorption ; ou bien encore, il s'agira d'une population intelligente, susceptible de parvenir dans la suite au degré de civilisation du protecteur, qui aura des idées absolument neuves, et que l'Etat tuteur pourra diriger selon ses vues : alors on pourra arriver à l'annexion par assimilation.

Au contraire, on peut se trouver en face d'un peuple de civilisation dissemblable mais de civilisation complète, qu'il est impossible de modifier ; on ne peut alors songer à l'assimilation ; d'un autre côté, ce peuple peut être travailleur, actif, fier, indépendant, prolifique ; il ne faut

pas davantage songer à l'annexion. Dans ce cas, la fin du protectorat sera une émancipation (1). Quel en sera alors le résultat ? L'Etat protecteur qui aura bien rempli sa mission, qui se sera inspiré non seulement de ses intérêts mais un peu de ceux de son pupille, conservera toujours sur ce dernier une influence politique qui lui assurera une situation privilégiée.

Etant donnés ce but et ces résultats à atteindre, quels moyens le protecteur doit-il employer pour y parvenir ?

A notre avis, ce qu'il lui faut, c'est le moyen d'avoir une influence exclusive et certaine sur son pupille, d'en écarter ses rivaux, de pouvoir en obtenir tous les avantages désirables, à l'exclusion des tiers, d'éviter que jusqu'à ce que l'Etat protégé ait disparu par suite d'annexion, ou ait été émancipé, des influences parallèles à la sienne et même contraires puissent se produire. Il faut que le protégé ait le moins possible de relations immédiates avec les tiers, qu'en tous cas, le protecteur l'assiste dans celles de ses relations qui peuvent être compromettantes, qu'il ne puisse pas contracter de traités susceptibles d'avoir des conséquences politiques, qu'il n'ait pas d'agents près des gouvernements étrangers. Pour cela une chose est nécessaire : que le protecteur ait la direction exclusive des relations extérieures, le droit de représenter son pupille près des tiers, d'avoir près de lui un résident qui sera comme le ministre des affai-

(1) Tel sera vraisemblablement le cas pour l'Indo-Chine.

res étrangères du protégé et qui servira d'intermédiaire entre le gouvernement de l'Etat protégé et les Etats tiers.

Voilà l'élément essentiel de ce régime, celui sans lequel le traité ne serait pas un traité de protectorat, celui qui permet au protecteur d'être véritablement maître de la situation ; c'est pourquoi on le retrouve dans tous les traités instituant un protectorat.

L'immixtion dans l'administration intérieure ne viendra qu'après, quand le protecteur aura solidement établi son influence dans le pays et qu'il n'aura plus rien à craindre de ses rivaux.

Le protectorat se compose donc de deux éléments nécessaires ; l'un est essentiel pour le protégé : la protection ; l'autre est essentiel pour le protecteur : la représentation extérieure, et comme le dit très bien M. Heilborn, l'un dérive en partie de l'autre.

Nous verrons au chapitre suivant, dans quelle mesure le protégé est privé des attributs extérieurs de la souveraineté. Constatons seulement que le devoir de protection et le droit de représentation sont consacrés par tous les traités qui établissent le protectorat.

L'article 1^{er} qui nous accorde la représentation extérieure et la protection des nationaux malgaches à l'étranger, se retrouve dans le traité avec l'Annam, article 1^{er}, § 2 : « La France représentera l'Annam dans toutes ses relations extérieures » et § 3 : « Les Annamites à l'étranger seront placés sous la protection de la France,

et dans le traité du Bardo, article 6, § 1 : « Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence. »

L'article 2, qui nous accorde la direction des relations extérieures reproduit le traité de Hué, article 3 : « Un résident général représentant du gouvernement français présidera aux relations extérieures de l'Annam, etc... et le traité du Bardo, article 6, § 2 : « Son Altesse le bey s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans en avoir donné connaissance au gouvernement de la République Française et sans s'être entendu préalablement avec lui. »

L'article 11, par lequel le gouvernement français se charge du devoir de protection, se retrouve dans l'article 3 du traité du Bardo : « Le gouvernement de la République Française prend l'engagement de prêter un constant appui à son Altesse le bey de Tunis, contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de son Altesse ou compromettrait la tranquillité de ses États », et dans l'article 15 du traité de Hué : « La France s'engage à garantir désormais l'intégrité des États de Sa Majesté le roi d'Annam, à défendre ce souverain contre les agressions du dehors et contre les rébellions du dedans. »

§ 2. — **Eléments naturels.**

Les attributs de la souveraineté interne, que nous n'avons pas vus figurer parmi les éléments essentiels, nous paraissent être seulement de la nature du protectorat.

Il est hors de doute que la concession de ces attributs internes de la souveraineté ne peut être que favorable à l'État supérieur, que leur absence est même de nature à nuire au bon fonctionnement du protectorat et à causer dans certains cas des embarras au protecteur en le laissant désarmé devant la mauvaise volonté de son pupille, qu'en un mot ils doivent figurer dans tout bon traité de protectorat.

Nous ne croyons pas cependant que ces attributs soient indispensables à l'Etat protecteur, qu'ils soient essentiels, et que leur absence dans un traité puisse empêcher ce traité d'établir un protectorat.

Disons d'abord que nombre de traités maintiennent expressément, au profit de l'État protégé, les droits que l'on désigne ordinairement sous le nom de souveraineté interne.

Le traité du Bardo, par exemple, ne nous confère aucun droit d'administration intérieure, sauf en ce qui concerne les finances.

L'article 7 du traité de Hué stipule que les résidents devront éviter de s'occuper de l'administration intérieure des provinces et l'article 16 ajoute que : « Sa Ma-

jesté le roi d'Annam continuera comme par le passé à diriger l'administration intérieure de ses États » ; de même dans le traité de Pnom-Penh, l'article 2 stipule que « Sa Majesté le roi de Cambodge continuera comme par le passé, à gouverner ses États et à diriger leur administration sauf les restrictions qui résultent de la présente convention ».

En passant en revue les attributs de la souveraineté interne, nous allons voir d'ailleurs qu'ils ne sont pas nécessaires au protecteur.

A. Administration proprement dite. — On ne voit pas très bien quel profit le protecteur pourrait trouver à remplacer l'administration indigène par la sienne, et il n'y a aucune raison pour qu'elle ne reste pas aux mains du protégé. En cas d'annexion en effet on trouve souvent plus avantageux de laisser au pays incorporé son administration intérieure ; il n'y a donc pas de raisons pour qu'on l'enlève au pays protégé. Il est d'ailleurs hors de doute que le protégé saura mieux que personne administrer les populations indigènes, en s'aidant toutefois des conseils de son tuteur, et que les indigènes obéiront plus facilement à des fonctionnaires de leur race qu'à ceux qui pourraient être envoyés par le protecteur. Bien entendu le protégé administrera en son propre nom. Telle est la différence essentielle qui distingue le protectorat du droit des gens du protectorat administratif, malgré la similitude de fait et surtout d'apparence ; dans le premier, en effet, le protégé continue d'administrer en son

nom, tandis que dans l'autre, l'État inférieur est absolument annihilé ; même au point de vue de l'administration intérieure le chef de l'État protégé n'a plus un pouvoir propre, et si on lui en laisse l'exercice c'est à titre de haut fonctionnaire révocable par le gouvernement de l'État supérieur.

B. *Pouvoir législatif*. — Il y aurait deux façons possibles pour le protecteur d'intervenir dans le pouvoir législatif : soit par une immixtion directe dans la confection des lois, soit simplement par voie d'orientation législative.

Le premier mode, le pouvoir législatif actif, n'est aucunement nécessaire au protecteur pour accomplir l'une ou l'autre de ses deux missions, et on ne peut guère citer que le protectorat établi par la France sur Tahiti en 1847 qui ait donné au protecteur une participation générale au vote des lois. La concession de ce pouvoir, faite à l'État supérieur, priverait inutilement le protégé d'un des attributs les plus importants de la souveraineté interne, alors que le protecteur peut disposer d'un second mode d'intervention : l'orientation législative.

Ce second moyen résulte d'une clause du traité par laquelle le protégé s'est engagé à accomplir toutes les réformes que le protecteur jugerait utiles (1). Dans ce pro-

(1) Traité de Pnom-Penh, 17 juin 1884. Art. 1^{er} : S. M. le roi de Cambodge accepte toutes les réformes, administratives, judiciaires, financières et commerciales, auxquelles le gouvernement de la République Française jugera à l'avenir utile de procéder pour faciliter l'accomplissement de son protectorat. »

cédé les droits du protecteur sont déjà bien diminués, et cependant nous croyons que, même réduit à ces proportions, le pouvoir législatif n'est pas essentiel au protecteur.

Quelle est en effet la raison pour laquelle on veut lui conférer cette attribution législative ? C'est qu'on prétend lui donner ainsi le moyen de conduire plus rapidement l'État protégé vers la civilisation, et de le rendre digne d'entrer dans la communauté internationale. Mais à qui profitera le plus cette évolution ? Certainement au protégé. En réalité le pouvoir législatif sera peu utile au protecteur pour acquérir l'influence dont il a besoin sur l'État protégé, il lui sera surtout utile pour accomplir sa seconde mission, sa mission civilisatrice ; mais, nous l'avons déjà dit, celle-ci lui importe peu ; c'est donc au protégé de le seconder dans cette voie puisque c'est lui qui doit recueillir le profit de ces réformes. C'est le protégé qui pendant tout le cours du protectorat devra faciliter la mission de son tuteur et accomplir les réformes que celui-ci se contentera de lui conseiller ; s'il subsiste par exemple certaines pratiques réprouvées par l'humanité le protecteur n'aura pas, croyons-nous, à intervenir autrement que par ses avis (1).

Si le protégé ne veut pas suivre les avis du protecteur c'est lui qui en souffrira le premier. Voilà pourquoi il

(1) A Madagascar, par exemple, l'esclavage a parfaitement subsisté après les traités de 1885 et de 1895 et n'a été aboli qu'à la fin de 1896 alors que l'île était annexée et déclarée colonie française.

n'est pas nécessaire de stipuler expressément la concession du pouvoir législatif au profit du protecteur ni même d'exiger du protégé l'engagement qu'il accomplira toutes les réformes qui seront jugées utiles par son tuteur.

A plus forte raison ne pouvons-nous pas admettre l'opinion de certains auteurs d'après lesquels le protecteur aurait de plein droit, indépendamment du traité, une participation au pouvoir législatif pour certaines matières qu'ils énumèrent. Nous ne lui reconnaissons qu'un pouvoir législatif partiel ou plutôt un pouvoir réglementaire ; encore ne peut-on pas dire qu'il découle de plein droit de l'établissement du protectorat, car s'il n'est pas accordé expressément par le traité il l'est implicitement. Il s'agit, en effet, d'un pouvoir réglementaire concernant les matières d'ordre intérieur dans lesquelles le protecteur a pu obtenir un droit d'immixtion (juridiction, travaux publics, etc.). C'est ainsi, par exemple, qu'en Tunisie, on voit figurer au *Bulletin des lois*, des décrets émanant soit du Président de la République, soit du bey, chacun agissant dans la sphère de ses attributions. A Madagascar, il en fut de même ; le traité n'accordait à la France aucune partie du pouvoir législatif, et cependant divers décrets émanant, soit du gouvernement, soit des autorités françaises, ont réglé l'organisation des tribunaux, parce que le traité nous accordait le droit de juridiction.

Ajoutons, afin qu'on n'ait aucune raison de considé-

rer cet attribut comme essentiel, que si le protégé profite du pouvoir législatif qui lui est laissé, pour édicter des lois contraires, soit à l'influence du protecteur soit aux intérêts de ses nationaux, nous reconnaitrons parfaitement à l'Etat supérieur le droit d'intervenir, si réellement ces lois sont de nature à empêcher l'exécution des obligations souscrites dans le traité.

Enfin, dernière garantie pour le protecteur, ces lois et décrets émanant du gouvernement de l'Etat protégé ne seront exécutoires à l'égard de ses nationaux que s'ils sont sanctionnés par le résident.

Nous ne voyons donc aucune nécessité absolue pour le protecteur d'être investi du pouvoir législatif au détriment du protégé et nous refusons de considérer cet élément comme essentiel,

C. — *Pouvoir judiciaire.* — Il se peut que l'organisation de la justice dans l'Etat protégé, l'impartialité et la science des juges n'inspirent pas toute confiance au protecteur, qu'il cherche à y soustraire ses nationaux, et à leur assurer, ainsi qu'aux étrangers qui pourront se fixer sur le territoire protégé, une justice présentant plus de sécurité et de garantie.

Mais ces considérations ne suffisent pas pour qu'on puisse affirmer que la juridiction est un élément essentiel du protectorat (1). Le pays protégé peut être doué d'une organisation judiciaire suffisante pour assurer

(1) Wilhelm, *Journal Clunet*, 1890.

une bonne justice aux nationaux de l'État protecteur. Il est des pays protégés où les institutions et les mœurs se rapprochent considérablement de celles de l'État supérieur ; l'application de leurs lois ne peut donc avoir rien d'inquiétant pour le protecteur, si d'ailleurs les juges sont suffisamment éclairés pour en faire une exacte application.

Dès lors que la juridiction n'est pas nécessaire dans tous les cas, elle ne peut pas devenir un élément essentiel du protectorat.

Cependant il sera bon d'obtenir ce droit en vertu du traité. D'abord la juridiction sur les étrangers peut présenter la plus grande utilité. Si le protecteur n'a pas ce pouvoir de juridiction, les consuls étrangers auront souvent le droit de juger leurs nationaux ; or grâce à ce pouvoir, ils pourront, le cas échéant, pour satisfaire des rancunes ou des rivalités de race, faire échec aux autorités instituées dans le pays par le protecteur, soit en laissant impunis des actes commis par leurs nationaux et contraires au respect dû à l'État supérieur, soit en entrant en lutte ouverte avec les autorités judiciaires du protecteur ; les réclamations de ce dernier restent sans effet, et les indigènes, spectateurs du conflit, le considèrent comme une marque d'impuissance de la part du protecteur (1). Cependant nous ne croyons pas que cette possibilité de difficultés futures soit susceptible de faire de la juridiction un élément essentiel.

(1) Comme celles qui ont eu lieu en Tunisie.

Quant au droit de juridiction sur ses propres nationaux, il appartiendra au protecteur de le stipuler dans le traité, quand la justice du protégé lui inspirera quelque méfiance, et c'est ce qui aura lieu le plus souvent (1).

D. — *Occupation militaire.* — Quel peut être le but de l'occupation militaire ? Soit de rétablir l'ordre sur le territoire de l'État protégé, soit de peser sur la volonté de ce dernier pour qu'il ne tente pas de se soustraire aux obligations résultant du traité.

Mais dans les deux cas l'occupation militaire peut être parfaitement inutile. Il en sera ainsi si le protégé a demandé lui-même l'établissement du protectorat, ou du moins n'a fait aucune difficulté pour l'accepter ; il n'y a pas lieu alors de craindre soit des soulèvements de la part des indigènes, soit la révolte du gouvernement.

A quoi servirait donc l'occupation militaire ?

Elle ne peut présenter une certaine utilité que dans les pays qui ont accepté sous l'empire de la violence l'établissement du protectorat, en se promettant bien de

(1) Le traité du Bardo ne parle pas de la juridiction, mais cela tient à ce que les juridictions consulaires existaient depuis longtemps avant le traité. La France n'a acquis la juridiction sur les étrangers que longtemps après et à la suite de négociations assez longues.

Traité de Hué, article 10 : « En Annam et au Tonkin, les étrangers de toute nationalité seront placés sous la juridiction française. L'autorité française statuera sur les contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveront entre Annamites et étrangers, de même qu'entre étrangers. »

susciter au protecteur toutes les difficultés qu'ils pourront imaginer (1). Et cependant, même dans ce cas, nous ne la croyons pas essentielle ; d'abord ceci est une question de fait, il n'est pas permis de poser un principe général ; en outre le maintien d'un protectorat dont le fonctionnement n'est assuré que par un grand déploiement de troupes est presque impossible : il est préférable de lui laisser accomplir son évolution qui aboutira fatalement à une annexion.

C'est pourquoi nous repoussons l'opinion de M. Hanotaux d'après lequel, le traité de 1885 n'établissait pas un protectorat attendu qu'il n'y était question d'aucune occupation militaire permettant de faire respecter nos droits et nos agents.

La meilleure preuve, d'ailleurs, que l'occupation militaire n'est pas essentielle, c'est que non seulement certains traités sont muets à ce sujet, mais que d'autres, qui l'établissent, prévoient expressément sa suppression. C'est ainsi que le traité du Bardo stipule qu'elle cessera quand les autorités tunisiennes seront en état de maintenir l'ordre (2).

Certains auteurs, il est vrai, l'exigent dans un autre but (3). Pour eux le protecteur doit nécessairement avoir

(1) Ce fut le cas à Madagascar après 1885.

(2) Traité du Bardo, article 2 *in fine*. « Cette occupation cessera lorsque les autorités militaires française et tunisienne auront reconnu d'un commun accord que l'administration locale est en état de de maintenir l'ordre. »

(3) Foucher, *op. cit.*

des troupes sur le territoire protégé; mais ce n'est pas pour maintenir l'ordre ou imposer le respect au protégé; cette nécessité dérive de l'obligation qu'il a contractée de participer à la défense de l'État faible et des secours de troupes qu'il doit lui fournir.

Cette théorie nous semble poussée à l'extrême et nous allons voir que rien ne nécessite absolument la présence de ces troupes.

Il se peut, en effet, que le pays protégé soit victime d'une agression de la part d'une nation européenne qui agisse dans le seul but de chercher une querelle au protecteur et de ruiner son protectorat; ceci équivaut à une déclaration de guerre à l'État supérieur lui-même et le théâtre des hostilités pourra être transporté bien loin du pays protégé; les deux nations pourront régler leur différend soit sur mer, soit sur leurs propres territoires; il n'y a donc aucune raison pour que le protecteur ait dès le temps de paix des troupes chez le protégé.

Admettons même qu'il s'agisse d'une guerre déclarée en fait au protégé lui-même, par un État voisin, par exemple. Est-il bien sûr que pour ce cas, qui se produira, d'ailleurs, très rarement, il y ait nécessité pour le protecteur d'occuper militairement dès le temps de paix le territoire protégé! Est-ce qu'une nation liée à une autre par un traité d'alliance se croit obligée d'avoir constamment des troupes sur le territoire de son alliée?

Remarquons en outre une chose: pour que la défense contre une agression extérieure soit sérieuse il faudra

parfois des effectifs considérables, infiniment supérieurs aux garnisons souvent trop faibles que le protecteur entretiendra sur le territoire protégé, et qui en cas de conflit seraient absolument insuffisantes.

L'occupation militaire n'est pas nécessaire pour imposer obéissance au protégé; elle serait souvent inefficace pour prévenir les dangers extérieurs; elle ne peut donc être qu'un attribut naturel du protectorat.

§ 3. — La responsabilité du protecteur ne suffit pas pour qu'un droit devienne essentiel et soit concédé ipso-facto au protecteur.

En résumé, nous voyons qu'aucun des attributs principaux de la souveraineté interne n'est essentiel au protecteur pour obtenir ce résultat : avoir une influence exclusive sur l'État protégé.

Nous reconnaissons parfaitement par contre, qu'ils peuvent être d'une grande utilité pour lui et faciliter beaucoup sa tâche si le protégé est animé d'intentions hostiles.

Il y a une autre raison, dit-on (1), qui fait que ces droits sont essentiels : c'est que la personnalité internationale du protégé, quoique ne disparaissant pas, s'efface devant celle de l'État supérieur; celui-ci reste seul responsable vis-à-vis des tiers des actes dommageables pour eux qui ont pu être commis par le protégé. Assu-

(1) M. Pillet, *Des droits de la puissance protectrice dans l'administration intérieure de l'État protégé*, Paris, 1895.

mant la responsabilité, le protecteur doit avoir entre les mains tous les pouvoirs propres à empêcher les actes qui la lui font encourir. De là toute une série de droits, dérivant de cette responsabilité internationale, qui sont jugés essentiels pour le protecteur, et même qui lui appartiennent indépendamment de tout traité.

Cette théorie nous paraît quelque peu exagérée. Il est très vrai que le protecteur est chargé des relations extérieures et de la représentation extérieure du protégé. Mais suit-il nécessairement de là, que le pays protégé ne soit plus lui-même responsable de ses actes ? M. Pillet reconnaît que la personnalité internationale de ce dernier ne disparaît pas entièrement. La seule conséquence qui résulte de ce fait que les attributs de la souveraineté extérieure sont en partie concédés au protecteur, c'est à notre avis, que lui seul aura qualité pour recevoir les réclamations des tiers.

Il est d'ailleurs bien entendu qu'en admettant même la responsabilité directe du protecteur, il aura son recours contre le protégé et que c'est ce dernier qui en définitive supportera les conséquences de ses actes.

Nous croyons que c'est encore trop, que le protecteur ne devra être qu'un intermédiaire : il recevra bien les réclamations mais il appartiendra au protégé de fournir les satisfactions exigées.

Au lieu de mesurer les droits à obtenir à la responsabilité encourue, n'est-il pas possible de mesurer la responsabilité aux droits obtenus ? « D'une manière génér-

rale, dit M. Despagnet, nous poserons en principe, que la responsabilité du protecteur pour les actes imputables directement aux autorités de l'État protégé se détermine, vis-à-vis des puissances tierces, à la mesure dans laquelle le premier peut, en vertu de l'acte de protectorat ou de conventions antérieures, réfréner ou contrôler les agissements du second (1). »

En admettant même la responsabilité du protecteur, il est difficile d'en faire découler des restrictions virtuelles à la souveraineté du protégé.

Supposons, en effet, le protecteur responsable *à priori*. Quand il conclut le traité de protectorat il n'ignorera pas cette responsabilité ; ce sera à lui de prendre des mesures en conséquence. Or, deux hypothèses peuvent se présenter : ou le traité sera accepté de bonne grâce par le protégé, ou il lui sera imposé.

Dans le premier cas, nous avons affaire à un protégé qui croit retirer quelques avantages du protectorat, qui comprend qu'il est de son intérêt de se laisser guider par son tuteur dans la voie du progrès et de la civilisation, et de lui concéder les droits et pouvoirs suffisants pour remplir sans difficulté sa mission ; il sera alors bien facile au protecteur d'obtenir par le traité lui-même tous les droits dont il croit avoir besoin ; le protégé ne les lui refusera pas.

Dans le second cas, le protectorat est imposé, le plus

(1) Despagnet, *op. cit.*, p. 398.

souvent à la suite d'une guerre ; deux choses peuvent se produire. Ou bien le protégé est absolument incapable d'opposer aucune résistance ; si l'État supérieur se contente d'un protectorat c'est qu'il ne veut pas aller jusqu'à l'annexion ; en tous cas, il est maître de la situation, il peut donc se faire concéder tous les droits qu'il jugera utiles ; ou bien, malgré les hostilités dirigées contre lui, le vaincu refuse de signer le traité qu'on lui présente ; il exige des réductions, des modifications, il supprime une partie des droits que voulait s'attribuer le protecteur, notamment les attributs de la souveraineté intérieure qui auraient permis au protecteur de s'immiscer dans ses affaires ; si l'État fort consent à ces réductions et signe le traité quand même, c'est ou qu'il juge que ces droits ne lui sont pas absolument nécessaires, ou qu'il espère diminuer sa responsabilité en même temps que ses droits, ou encore qu'il consent à l'endosser sans avoir absolument les moyens de réprimer les actes qui l'engendrent.

D'une façon ou de l'autre, tous les droits qui sont reconnus au protecteur sont mentionnés dans le traité ; on ne doit donc pas chercher ailleurs des restrictions virtuelles à la souveraineté du protégé.

Ainsi non seulement les droits ci-dessus doivent être inscrits dans le traité, mais ils ne sont pas vraiment essentiels.

Nous reconnaissons toutefois que ces droits sont d'un grand secours à l'État supérieur pour l'exercice

régulier de son protectorat ; qu'ils lui permettront de mener à bien sa mission, et que l'absence de l'un ou de l'autre pourra dans certains cas lui créer des difficultés.

Pour que le protectorat puisse s'exercer normalement et que le protecteur remplisse efficacement sa double tâche : expansion coloniale et mission civilisatrice, il lui faut, outre les droits de souveraineté extérieure : 1° le contrôle de l'administration intérieure ; 2° une certaine immixtion dans le pouvoir législatif ou tout au moins l'orientation législative par suite de l'engagement que prend le protégé de procéder aux réformes indiquées par le protecteur ; 3° la suppression de la juridiction indigène pour toutes les affaires ne concernant pas les indigènes. Mais nous le répétons, tous ces éléments sont seulement de la nature du protectorat ; il n'y a d'essentiels que ceux que nous avons indiqués concernant les droits de souveraineté extérieure.

Chaque traité de protectorat renferme, outre les éléments essentiels, l'un ou l'autre des éléments naturels ; de là toute une gamme de situations qui ne peuvent pas être absolument identiques, le protecteur ayant soin de stipuler les droits qu'il juge utiles dans chaque cas ; et c'est ce qui explique que beaucoup d'auteurs n'ont voulu voir dans le protectorat qu'un état de fait.

§ 4. — On trouve dans le traité les éléments essentiels.

Il nous sera facile maintenant de répondre à notre question primitive, qui est de savoir si le traité du 17 décembre établissait bien un protectorat du droit des gens. Nous n'aurons pour cela qu'à rechercher s'il contient les éléments essentiels de ce régime.

Le premier élément, avons-nous dit, est la protection de l'État inférieur contre les agressions du dehors, et la protection de ses sujets résidant à l'étranger. Par l'article 11 du traité, le gouvernement de la République « s'engage à prêter assistance à la reine de Madagascar pour la défense de ses États » ; et l'article 1^{er}, § 2, stipule que « les Malgaches à l'étranger seront placés sous la protection de la France ».

Le second élément constitutif est une délégation plus ou moins complète des attributs extérieurs de la souveraineté. Le protecteur doit exercer, notamment, le droit de légation actif pour le compte de son pupille et remplacer ce dernier dans les relations qu'il peut entretenir avec les puissances étrangères, ou tout au moins exercer un contrôle efficace sur ces relations. Or l'article 1^{er} § 1 indique que « le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures », et il résulte de l'article 2 que « un résident représentant le gouvernement de la République présidera aux relations extérieures de Madagascar ».

Les deux éléments essentiels du protectorat se trouvent ainsi réunis dans le traité de Tamatave qui justifie donc bien la dénomination de « protectorat politique » que lui a donnée M. de Freycinet (1).

La France obtient-elle aussi quelques-uns des éléments naturels du protectorat ?

L'article 4 stipule que « les autorités dépendant de la reine n'interviendront pas dans les contestations entre Français et étrangers », et par là même, les autorités françaises deviennent compétentes dans ces deux cas. L'article est muet sur les contestations entre étrangers : ils seront donc soumis comme précédemment à la juridiction de leurs consuls respectifs.

Quant aux contestations entre Français et indigènes, elles sont prévues par la fin de l'article qui décide que « les litiges entre Français et Malgaches seront jugés par le résident assisté d'un juge malgache ».

(1) M. Holland, dans une lettre au *Times* du 16 février 1895, a cependant nié que le traité du 17 décembre fût un traité de protectorat. D'après lui, cette convention instituait une situation vague, analogue à celle de l'Angleterre au Transvaal d'après le traité de Londres du 17 février 1884.

La seule lecture des deux actes montre qu'on ne peut établir entre eux aucune comparaison. L'Angleterre n'assume pas le devoir de protection et n'obtient pas le droit de représentation extérieure, pas plus que le contrôle des relations extérieures. Le Transvaal dirige lui-même sa politique étrangère, le gouvernement britannique a seulement un droit d'approbation ultérieure des traités passés par lui, c'est-à-dire un droit quelque peu dénué d'efficacité.

Nous avons vu que tout autre est la situation de la France à Madagascar : le traité de Tamatave renferme les deux éléments essentiels du protectorat, le traité de Londres n'en contient aucun.

Sauf ce pouvoir de juridiction, la France n'obtient aucun des éléments naturels du protectorat.

Aucune immixtion ne lui est accordée dans la confection des lois, pas même l'orientation législative par voie de réformes que le gouvernement malgache se serait engagé à accomplir.

L'occupation militaire n'existe pas. On ne peut appeler ainsi le droit reconnu au résident d'entretenir une escorte qui, en raison de l'état des esprits, semblait plutôt un otage aux mains des Hovas. Le traité parlait bien de l'occupation de Tamatave, mais cette ville devait être évacuée aussitôt après le paiement de l'indemnité de dix millions (1).

Quant à l'administration proprement dite, le gouvernement français s'y interdit formellement toute immixtion. L'article 12 stipule, en effet, que « S. M. la Reine continuera comme par le passé de présider à l'administration intérieure de l'île », et l'article 2, qui accorde au résident le droit de présider aux relations extérieures, lui refuse celui de « s'immiscer dans l'administration intérieure des États de S. M. la Reine ».

De cet examen sommaire du traité de Tamatave nous pouvons conclure qu'il instituait bien un protectorat, dont il présentait les caractères constitutifs ; mais il était loin de réaliser le protectorat idéal. L'État protecteur n'avait pas pu se faire concéder dans le traité les

(1) Les troupes françaises ont évacué Tamatave en 1889.

pouvoirs destinés à assurer, en dépit de la mauvaise volonté du protégé, le fonctionnement du régime institué. Aussi les esprits avisés prévoyaient-ils déjà les difficultés qui devaient se produire dans la suite et qui ont amené la France à affermir sa situation dans la grande île.

CHAPITRE V

L'ANNEXION.

Avant d'aborder les matières de ce quatrième chapitre nous croyons utile de donner un aperçu de l'organisation de Madagascar après la conclusion du traité du 17 décembre 1885.

Aux termes de ce traité, le gouvernement de la République Française représentait Madagascar dans toutes ses relations extérieures, sans pouvoir s'immiscer dans l'administration intérieure. Toutefois, le gouvernement hova devait tenir compte des indications qui lui seraient fournies relativement à la politique à suivre à l'égard des Sakalaves et des Antankares, nos anciens alliés.

Les droits du gouvernement français étaient exercés à la Cour même de Tananarive par un résident général, M. Le Myre de Vilers, ayant sous ses ordres un certain nombre de résidents et de vice-résidents, notamment à Tamatave et à Majunga. Les pouvoirs du résident général étaient réglés par le décret du 7 mars 1886.

Ce décret par malheur était très vague sur les attributions du résident ; en ce qui concerne les relations du gouvernement hova avec les puissances étrangères il n'ajoutait rien aux dispositions du traité de 1885 (1).

(1) Décret du 7 mars 1886, art. 2 : « Le résident général est le

Ce même décret réglait, par contre, avec tout le soin désirable les rapports hiérarchiques du résident général avec ses subordonnés.

Deux décrets, l'un du 8 mars 1886, l'autre du 2 juillet 1887, réorganisaient la juridiction consulaire française dans la grande île et donnaient à nos résidents et vice-résidents les mêmes pouvoirs de juridiction que ceux qui sont dévolus à nos consuls dans les Echelles du Levant.

Ces tribunaux résidentiels ou consulaires relevaient de la Cour d'appel de la Réunion. Les crimes étaient jugés par une Cour criminelle siégeant également à la Réunion. Le décret du 2 juillet 1887 renvoyait en outre aux dispositions de l'article 4 du traité de 1885, pour l'institution des tribunaux mixtes composés du résident et d'un juge malgache, et seuls compétents pour connaître des litiges entre Français et indigènes.

Quant à l'administration intérieure nous savons que le traité ne nous permettait aucune immixtion. M. de Freycinet, estimant, comme nous, que cette immixtion n'était pas essentielle, ne l'avait pas stipulée dans le traité; il espérait néanmoins exercer une certaine in-

dépositaire des pouvoirs de la République à Madagascar. Il représente seul le gouvernement français dans toute l'île. Il exerce toutes les attributions prévues par le traité du 17 décembre 1885 et par toutes les autres conventions intervenues ou à intervenir avec le gouvernement hova. Il préside aux relations extérieures du gouvernement hova ainsi qu'aux rapports entre les autorités malgaches et les agents français. »

fluence à ce sujet sur les autorités du pays. Il donnait en effet au résident les instructions suivantes : « L'ascendant moral que vous donne l'expérience des hommes et des affaires, vous permettra, sans vous immiscer dans les questions d'administration proprement dite, de faire entendre d'utiles avis et de guider peu à peu les autorités et le peuple malgaches dans la voie de la civilisation. »

Nous verrons bientôt qu'en la circonstance, il aurait fallu au protecteur plus que la faculté de donner des conseils, que cet ascendant moral n'existait pas, et qu'il était impossible de faire entendre d'utiles avis.

Telle était la situation à Madagascar pendant la période qui suivit immédiatement l'établissement de notre protectorat sur la grande île.

De quelle façon avons-nous régularisé cette situation vis-à-vis des puissances étrangères ?

Le Congrès de Berlin fixe les règles à suivre pour les notifications qui doivent accompagner tout traité de protectorat passé avec les populations habitant les « Côtes du continent africain ». Ces notifications ont pour but de renseigner les puissances tierces et de provoquer au besoin leurs observations et leurs réclamations.

Si l'on s'en était tenu à la lettre de l'Acte de Berlin, il n'y avait pas à notifier aux nations étrangères l'établissement de notre protectorat sur l'île de Madagascar qui ne fait évidemment pas partie du « continent africain ». Néanmoins, le traité de 1885 ayant été ratifié par la

Chambre le 27 février 1886, M. de Freycinet en avisa nos ambassadeurs à l'étranger et les invita à en informer les gouvernements près desquels ils étaient accrédités.

On suivit plutôt que la lettre l'esprit de l'Acte de Berlin qui a pour objet de porter ces protectorats nouvellement établis, à la connaissance des tiers.

SECTION I. — **Inexécution du traité de 1885.**

Nous avons dit ce que nous pensions du traité du 17 décembre 1885. Nous venons de voir que les décrets portant organisation de ce protectorat trop réduit à ses éléments essentiels, n'y avaient rien ajouté et ne l'avaient pas amélioré et que notre ascendant sur le gouvernement hova était nul ; il convient d'ajouter que ce gouvernement refusait d'admettre le protectorat français et qu'il nous était complètement hostile.

Nous ne devons pas tarder à avoir des preuves manifestes de cette hostilité.

§ 1. — **L'emprunt malgache.**

Aux termes de l'article 8 du traité, le gouvernement de la reine s'engageait à payer une somme de dix millions de francs, applicable, tant au règlement des réclamations françaises formulées antérieurement au conflit survenu entre les deux pays, qu'à la réparation de tous les dommages causés aux particuliers étrangers par le

fait de ce conflit. Dans le but d'assurer le recouvrement de cette somme, il était stipulé, dans l'article 9, que la ville de Tamatave serait occupée par les troupes françaises jusqu'à parfait paiement.

Pour se libérer le gouvernement de la reine eut recours à l'emprunt ; il s'adressa en juin 1886 à l'un des principaux agents de la London-Missionary society, nommé Kingdom. Un contrat fut passé en vertu duquel une Société anglaise prêtait une somme de vingt millions ; en échange, le gouvernement hova concédait à cette Société le monopole de l'exploitation des mines et de la frappe de la monnaie ainsi que la création d'une banque d'État.

Les conséquences d'un pareil contrat étaient très graves ; c'était pour l'Angleterre, du moins dans l'opinion du gouvernement français, un prétexte de surveiller les finances de la grande île, c'était la porte ouverte à l'établissement d'un contrôle financier anglais.

Quoiqu'il s'agit, en somme, d'une question d'administration intérieure, la France n'hésita pas à protester et M. Ribot, ministre des affaires étrangères, déclara qu'il se refusait « à considérer comme valables des actes qui, sous les apparences de contrats privés, avaient en réalité un caractère politique pouvant porter préjudice à la situation ou aux intérêts de la France ».

Des notes officieuses, publiées dans divers journaux français annoncèrent, en outre, que dans le cas d'une guerre entre la France et Madagascar, les droits résul-

tant du contrat de juin 1886 ne seraient pas garantis et que les prêteurs n'auraient aucun recours contre le gouvernement français.

Enfin, M. Le Myre de Vilers déclara au gouvernement hova que si le contrat était maintenu, la ville de Tamatave ne serait pas évacuée.

Cette attitude énergique en imposa au gouvernement de la Reine et aux capitalistes anglais ; le premier céda aux injonctions de notre résident général, les seconds retirèrent leurs capitaux. Ce fut le Comptoir d'escompte de Paris qui, à la date du 18 décembre 1886, prêta une somme de quinze millions de francs aux Hovas. Ce prêt ne fut pas, d'ailleurs, consenti aux mêmes conditions que le prêt anglais. L'intervention de l'établissement financier français ne nous donna aucun des avantages qui avaient été stipulés par l'agent de la London Missionary Society au profit de la Société anglaise.

Pour en terminer avec cette affaire Kingdom il convient d'ajouter que, si notre attitude a été heureusement énergique en la circonstance, il n'y avait cependant à reprocher au gouvernement hova aucune violation du traité de 1885. C'était même là un des cas très rares où il avait agi dans la plénitude de ses droits, puisqu'il s'agissait d'une question concernant l'administration intérieure du royaume, et c'était le gouvernement français qui outrepassait les siens en intervenant dans une matière où il s'était formellement interdit de s'immiscer.

§ 2. — Question des exequatur.

On appelle exequatur « l'acte qui reconnaît un consul étranger en sa qualité officielle, l'admet au libre exercice de ses fonctions et lui garantit les prérogatives inhérentes à sa charge » (1).

Un agent consulaire ne peut exercer officiellement ses fonctions tant que l'exequatur ne lui a pas été accordé.

Dans un pays de protectorat, l'État protégé ne peut concéder l'exequatur aux consuls étrangers sur son territoire qu'avec l'autorisation de l'État protecteur, parce que la réception d'un consul est un attribut de la souveraineté extérieure, laquelle est dévolue à l'État protecteur.

Pour Madagascar, le traité du 17 décembre 1885 était formel : la France devait représenter le gouvernement malgache dans ses relations extérieures. Le véritable ministre des affaires étrangères devait être notre résident général dans la grande île et tout exequatur devait être concédé par lui ou tout au moins par son intermédiaire. Il ne pouvait y avoir de doute sur ce point. C'est cependant cette question de l'exequatur des consuls étrangers à Madagascar qui a engendré les plus grosses difficultés du côté du gouvernement malgache et ce sont ces difficultés qui ont été en partie la cause de l'expédition de 1895. Voyons donc ce qui se produisit.

(1) *Revue de droit international public*, 1894, p. 287.

Contrairement à ce qu'avait fait M. Campbell, consul des États-Unis, M. Haggard nommé consul d'Angleterre, demanda l'exequatur non pas à notre résident général, comme il aurait dû le faire conformément à l'article 2 du traité, mais directement au premier ministre hova. M. Haggard obtint aussitôt son exequatur tandis que M. Campbell ne put obtenir le sien. Des négociations furent ouvertes à ce sujet auprès du gouvernement anglais qui prescrivit à son agent de présenter à M. Le Myre de Vilers une nouvelle demande d'exequatur.

Notre résident général la transmit au premier ministre hova, qui répondit en lui délivrant une formule aux termes de laquelle notre intervention était complètement supprimée pour la reconnaissance des consuls étrangers à Madagascar. Devant nos protestations le premier ministre remplaça cette formule par une clause de style aux termes de laquelle le résident était censé avoir été avisé de tous les exequatur accordés par le gouvernement malgache.

Nous n'obtinmes rien de plus. Le consul des États-Unis et le consul d'Allemagne, certains du refus qui accueillerait leur demande si elle était présentée par l'intermédiaire de notre résident, s'abstinrent de solliciter l'exequatur et remplirent leurs fonctions sans être reconnus officiellement.

En la circonstance, la violation des dispositions les plus formelles du traité de 1885 était flagrante. Il n'était plus possible de tolérer de pareils agissements de la part du gouvernement hova.

§ 3. — Reconnaissance, par les tiers, du protectorat. — Hostilité déclarée du gouvernement malgache.

Une légère détente dans nos relations avec la Cour d'Emyrne paraît cependant se produire vers 1888. Une résidence est installée à Mourounsang et deux vice-résidences à Nossi-Bé et Fianarantsoa.

En 1889, les Hovas sur les conseils même de notre résident général dirigent une action militaire contre les Sakalaves et les Mahafales de Nossi-Bé, font reconnaître la suprématie de la reine dans la petite île.

Cette accalmie ne dura pas longtemps et l'animosité des Hovas redoubla, quand ils apprirent que le protectorat français avait été reconnu officiellement par un grand nombre de puissances.

Il fut d'abord l'objet d'une reconnaissance tacite au Congrès international tenu à Bruxelles au mois de mai 1890, pour régler l'exportation des armes en Afrique. Le Congrès avait, en effet, accepté la déclaration suivante des délégués français : « Le gouvernement de la République déclare, qu'il s'engage à provoquer les mesures nécessaires pour empêcher l'exportation des armes et munitions de guerre, de Madagascar et de l'archipel des Comores, à destination des possessions de la côte orientale d'Afrique, et à exercer un contrôle efficace dans ces îles. »

Notre protectorat fut ensuite reconnu, expressément et directement, par l'Angleterre et l'Allemagne dans les

circonstances suivantes. Le 10 mars 1862, la France et l'Angleterre avaient conclu un arrangement, dans lequel elles s'engageaient à ne pas établir leur protectorat sur Zanzibar. Malgré cette convention, l'Angleterre était parvenue à faire du sultan de Zanzibar un de ses vassaux ; elle se créa ainsi des difficultés avec l'Allemagne qui avait des intérêts dans cette contrée. Au lieu de faire naître un conflit, l'Angleterre préféra traiter amiablement avec l'Allemagne ; mais, à cause de son engagement de 1862 envers la France, elle considéra comme un devoir de faire participer cette dernière aux négociations. Les sphères d'influence respectives furent donc délimitées, et, le 8 décembre 1886, la France accepta l'accord anglo-allemand. Bientôt cette situation ne suffit plus à l'Angleterre, et vers 1890 elle se décida à établir un véritable protectorat.

Il lui fallut alors dénoncer le traité passé en 1862 avec la France. Celle-ci y consentit moyennant la reconnaissance officielle de son protectorat sur Madagascar. Ce fut l'objet de l'accord franco-anglais du 5 août 1890 : L'Angleterre reconnut formellement le protectorat de la France avec toutes ses conséquences, notamment en ce qui concerne les exequatur des consuls et agents britanniques qui devaient être demandés par l'intermédiaire du résident français. Quelques mois après, le 17 novembre 1890, était conclue une convention semblable entre la France et l'Allemagne. Le baron de Marshall,

secrétaire d'État pour les affaires étrangères, en informait M. Jules Herbet, notre ambassadeur à Berlin, dans les termes suivants : « En échange de la reconnaissance, par la République Française, de l'acquisition par l'Allemagne des possessions continentales du sultan de Zanzibar et de l'île de Mafia, l'Allemagne reconnaît le protectorat de la France sur l'île de Madagascar avec toutes ses conséquences (1). »

A partir de ce moment, les Hovas cessent de manifester les bonnes intentions qu'ils avaient montrées, pendant quelque temps, à notre égard et ne reculent plus devant la violence même. Le premier ministre tente de mettre la main sur la ligne télégraphique construite par les Français entre Tamatave et Tananarive. Des armements considérables sont faits en 1893, sous le fallacieux prétexte de châtier quelques tribus rebelles. En 1893 et 1894, des attentats nombreux sont commis sur la personne de citoyens français ; partout on signale des actes de pillage. Toute justice et toute réparation sont systématiquement refusées par le gouvernement hova.

§ 4. — Etat de l'opinion en France. — L'expédition décidée.

Quand la nouvelle des agissements hovas parvint en France, l'opinion publique en fut vivement impressionnée.

(1) V. les conventions conclues par la France avec l'Angleterre et l'Allemagne dans de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. XVIII, p. 578 et 681.

Le 22 janvier 1894, M. Brunet, député de la Réunion, interpella le gouvernement sur les mesures qu'il comptait prendre à Madagascar. M. Casimir Périer, alors ministre des affaires étrangères, lui répondit, et la Chambre vota à l'unanimité un ordre du jour indiquant sa résolution de faire respecter nos droits à Madagascar (1).

Cependant le gouvernement hova continuait activement ses armements, le conflit devenait imminent.

Le 28 août 1894, les Français résidant à Madagascar commencèrent à évacuer le territoire de la Grande Ile, où ils n'étaient plus en sécurité.

M. Hanotaux (2), tout en autorisant M. Larrouy, notre résident général, à organiser l'évacuation, chargea M. Le Myre de Vilers, en qualité d'envoyé extraordinaire, d'étudier les moyens d'éviter une rupture définitive et complète avec le gouvernement malgache.

M. Le Myre de Vilers arriva le 13 octobre 1894 à Tananarive et, le 17, il remettait au premier ministre, Rainilaiarivony, un projet de traité, préparé par le gouvernement français. Deux articles surtout sont à signaler dans ce projet. L'article 1^{er} confirmait, mais avec des termes plus accentués, le droit de diriger les relations extérieures qui avait été accordé à la France par le traité de 1885. Il était stipulé que le gouvernement malgache

(1) *Journal officiel*, 23 janvier 1894, Chambre des députés, *Débats parlementaires*, p. 77 et suiv.

(2) M. Hanotaux avait remplacé M. Casimir-Périer comme ministre des affaires étrangères.

ne devait plus « entretenir aucune relation avec les gouvernements étrangers ou leurs agents sans passer par l'intermédiaire du résident général ».

L'article 3 faisait disparaître une des difficultés qu'avait pu soulever la lettre explicative écrite en 1886 par MM. Miot et Patrimonio, et accordait à la France le droit d'entretenir sur le territoire de l'île autant de troupes qu'elle le jugerait nécessaire (1).

Le premier ministre demanda à M. Le Myre de Vilers d'attendre sa réponse jusqu'au 20 octobre. Au dit jour, aucune réponse n'étant parvenue, le représentant de la France lança un véritable ultimatum au gouvernement hova en faisant savoir à Rainilaiarivony qu'il le mettait en demeure « d'approuver et de faire ratifier par la Reine, dans un délai qui expirerait le vendredi 26 octobre à six heures du soir, le projet de traité qu'il lui avait remis le mercredi 17 octobre : faute d'obtenir cette satisfaction il se verrait dans la nécessité d'amener le pavillon et de quitter la capitale. »

La réponse du premier ministre ne parvint à notre envoyé spécial que le 22 octobre : le gouvernement Hova refusait de donner satisfaction aux demandes de la France. Il ne s'en tint pas là, et le 24 octobre, Rainilaiarivony remettait à notre plénipotentiaire un contre-projet dont l'article premier, à lui seul, montre dans quel ordre d'idées il était conçu. Il résulte en effet de cet ar-

(1) V. les négociations dans le *Livre rouge* publié par le gouvernement hova.

ticle, que le résident n'est plus le représentant du gouvernement malgache vis-à-vis des puissances étrangères, mais bien le représentant près de la Cour d'Emyrne « des gouvernements étrangers ayant des traités avec Madagascar »; encore avait-on soin d'ajouter « si toutefois il en est chargé par lesdits gouvernements, et qu'il exhibe son brevet de nomination au gouvernement malgache ».

C'était la négation pure et simple du protectorat français. M. le Myre de Vilers ne crut pas devoir prolonger les négociations.

Le délai de l'ultimatum étant expiré, le représentant de la France amena le pavillon, le 27 octobre, et quitta la capitale comme il l'avait déclaré.

Le 13 novembre, M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, fit à la tribune un exposé très complet de notre situation à Madagascar, et de la mission de M. Le Myre de Vilers; il apprit à la Chambre le résultat de cette mission, les causes de la rupture et lui démontra la nécessité d'une action énergique (1). La Chambre accorda le 26 novembre un crédit de 65 millions qui était demandé par le gouvernement et qui fut voté par le Sénat le 6 décembre (2).

Tout moyen d'arriver à la solution pacifique du différend franco-malgache devait donc être écarté; et dès la

(1) Y. *Journal officiel* du 14 novembre 1894, Chambre des députés, *Débats parlementaires*, p. 1841 et suiv.

(2) Voir la loi qui a été publiée par le *Journal officiel* du 8 décembre 1894.

fin de l'année 1894, le gouvernement français s'occupait de préparer l'expédition. Les hostilités ne commencèrent pourtant qu'au début de l'année 1895.

SECTION II. — Caractère du conflit. Y avait-il
une guerre véritable ?

L'expédition de 1895 a-t-elle eu le caractère d'une véritable guerre au sens international du mot, ou bien a-t-elle été, comme on l'a dit, un simple acte de répression dirigé contre une tentative d'insurrection (1).

Telle est la question qui fut immédiatement soulevée après le vote des crédits. Cette question présentait une grande importance au point de vue de la conduite à tenir par le gouvernement français et par les gouvernements européens. De là, dépendaient la reconnaissance comme belligérants des Malgaches et des étrangers qui pouvaient combattre dans leurs rangs, ainsi que l'application générale des lois de la guerre.

Il est ordinairement facile de reconnaître *a priori*, si un conflit présente ou non les caractères d'une guerre.

On réserve ce nom, en effet, aux hostilités qui éclatent entre États, envisagés comme organismes politiques internationaux.

Pour qu'il y ait guerre, au sens exact du mot, il faut donc supposer un conflit armé survenant entre deux

(1) M. Hanotaux, séance du 22 novembre 1894.

États ; ceci exclut les hostilités qui peuvent éclater entre un État et une partie du même État, entre un État et une province ou une colonie. Il y a aussi des associations d'hommes qui ne présentent pas le caractère d'État. On pourra dans ces divers cas se trouver en présence de guerres civiles, d'insurrections, d'actes de piraterie ; il n'y aura pas véritablement une guerre.

En outre, il faut que ces États constituent des personnes du droit des gens, ce qui exclut ceux dont la personnalité a été absorbée par un autre État plus puissant.

Pour certaines catégories de ces États il n'y a pas de doute : ils n'ont aucune indépendance, pas plus à l'intérieur que dans leurs relations avec les tiers.

Pour les États protégés, au contraire, la question est controversée ; les auteurs en effet ne sont pas d'accord sur le sort de la personnalité internationale du protégé.

En fait, il est certain que l'État protégé paraît perdre une grande partie de son indépendance et de sa souveraineté.

Et cependant pour beaucoup d'auteurs cette perte est plus apparente que réelle, et beaucoup ont prétendu que non seulement il reste indépendant, mais qu'il reste souverain.

Tout dépend, évidemment, de la définition que l'on donne de ces deux expressions. Suivant le sens qu'on leur attribue, l'État protégé sera souverain ou non, indépendant ou non.

§ 1. — L'État protégé est-il souverain ?

Le critérium indiqué par les auteurs comme étant celui de la souveraineté est très variable.

Pour certains, Heffter et Bluntschli par exemple, c'est l'indépendance complète vis-à-vis de l'étranger (1). Klüber également nous dit que « dans le sens limité qui est exclusivement reçu dans le droit des gens, on entend par souveraineté, seulement l'indépendance d'un État, et on appelle État souverain celui qui, indépendamment de sa constitution intérieure, exerce par lui seul et sans influence étrangère les droits de souveraineté » (2). La souveraineté résulterait donc d'une indépendance générale vis-à-vis des autres États.

D'après MM. Calvo et Pradier-Fodéré, l'indépendance absolue n'est pas nécessaire (3). Il suffit, pour qu'un État soit souverain, qu'il puisse s'organiser librement à l'intérieur, et se donner une constitution sans l'intervention de l'étranger.

Pour Travers Twiss, un État, bien que jouissant d'une indépendance absolue, n'est pas nécessairement souverain (4).

Enfin, beaucoup d'auteurs, se plaçant à des points de

(1) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, § 18, p. 49 ; Bluntschli, *Le dr. int. codif.*, art. 64.

(2) Klüber, *Le droit des gens moderne de l'Europe*, 1874, § 21.

(3) Calvo, *Le droit intern. théor. et prat.*, 1887, t. 1, p. 171.

(4) Travers Twiss, *Le Droit des gens*, t. 1, p. 22.

vue différents, font consister la souveraineté soit dans la faculté d'entrer librement et sans contrôle en relations avec les tiers, soit dans le droit de ne subir aucune immixtion, dans son organisation intérieure.

Avec ces divergences dans l'appréciation des caractères de l'État souverain, on conçoit que ces auteurs n'arrivent pas à la même notion de l'État mi-souverain.

Pour les uns, un État devient mi-souverain s'il perd le droit d'entretenir des relations extérieures; pour d'autres, cet événement n'a pas d'influence sur la souveraineté.

Cette diversité d'opinions tient à ce que la doctrine a généralement scindé en deux parties une chose qui, à notre avis, est indivisible.

On distingue, en effet, la souveraineté intérieure qui est pour un État le droit de régler sa constitution, de faire lui-même ses lois, et en général de s'administrer librement, et la souveraineté extérieure qui est la faculté d'entrer directement en relations avec les autres nations.

D'autres encore refusent le nom de souveraineté à l'un ou à l'autre de ces éléments et ne reconnaissent qu'une seule souveraineté, la souveraineté interne, réservant pour la liberté de relations extérieures le nom d'indépendance (1).

Nous pensons, quant à nous, que la souveraineté est

(1) Sirmagieff, *De la situation des États mi-souverains au point de vue international*. Thèse Paris, 1889, p. 149.

formée de la réunion de deux attributs : droit de s'organiser librement à l'intérieur, droit d'avoir des relations avec les tiers sans l'intervention d'une puissance étrangère.

Tout État qui est privé de l'un ou de l'autre de ces attributs ou même seulement de l'exercice des droits qu'ils comportent ne mérite pas le nom d'État souverain ; nous l'appellerons État mi-souverain.

Ce terme est employé pour désigner soit un État qui ne possède qu'une souveraineté de seconde main, comme l'État vassal, soit un État qui a perdu la jouissance de l'une ou de l'autre des deux catégories d'attributs que nous venons d'indiquer, soit celui qui n'en a perdu que l'exercice.

Nous pensons que cette dernière situation est bien celle de l'État protégé. Nous le qualifierons donc d'État mi-souverain, mais avec le sens que donne Heffter à cette expression et avec les réserves qu'il indique, dans les lignes qui suivent : « L'idée d'une mi-souveraineté est très vague et présente même une espèce de contre-sens, le mot de souveraineté excluant toute dépendance d'une puissance étrangère ; néanmoins, comme la souveraineté a une signification double, souveraineté extérieure par rapport aux puissances étrangères, souveraineté intérieure par rapport au régime intérieur de l'État, il est permis de parler d'un État mi-souverain pour indiquer la nature bâtarde d'un corps politique soumis dans ses rapports extérieurs à une puissance supérieure (1). »

(1) Heffter, *Droit international de l'Europe*, édit. 1857, p. 4.

C'est aussi dans ce sens que cette expression de mi-souverain est prise par M. Sirmagieff : « L'État mi-souverain est celui qui par un traité spécial s'est soumis à un autre État parfaitement souverain pour l'exercice de certains droits expressément déterminés par le traité (1). »

C'est la situation même de Madagascar et de tous les États protégés qui est décrite dans ces lignes : nous savons, en effet, que l'un des éléments essentiels du protectorat est l'exercice par le protecteur de la plupart des attributs de la souveraineté extérieure appartenant au protégé.

Tout État protégé est donc un État mi-souverain.

**§ 2. — L'État protégé subsiste-t-il comme personne
du droit des gens ?**

Si l'État protégé devient nécessairement mi-souverain, nous croyons qu'on ne peut pas conclure de là qu'il perd sa personnalité internationale. La doctrine est divisée sur ce point, mais il ne peut en être autrement puisque les auteurs ne sont pas même d'accord sur les éléments constitutifs de la personnalité.

Calvo considère comme essentiel le droit d'être en relations diplomatiques avec les nations étrangères (2).

Klüber, parlant en général, de l'État mi-souverain,

(1) Sirmagieff, p. 105.

(2) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. 1, l. II, § 62.

conseille « de s'en rapporter au traité qui l'a constitué et au degré d'indépendance qui lui reste (1) ».

Nous croyons préférable l'opinion de M. Gairal, d'après lequel « il suffit pour que la personnalité internationale du protégé subsiste, que partout où le protecteur remplace son pupille il agisse en son nom et comme son représentant légal (2) ». Peu importe, en conséquence, qu'un État soit privé de l'exercice de certains des attributs de la souveraineté, il n'en reste pas moins une personne internationale si l'État supérieur ne fait que le représenter.

Tel nous semble bien être le cas pour l'État protégé. Il n'exerce pas, il est vrai, les droits résultant de ce qu'on appelle la souveraineté extérieure, mais ces droits sont exercés pour son compte, et les effets se produisent en sa personne ; en outre, il en conserve la jouissance. Quand le protecteur conclut un traité, par exemple, c'est comme représentant, c'est au nom du protégé ; c'est en la personne de ce dernier que s'en produisent les effets.

Quelquefois même, le protecteur exerce ses droits conjointement avec l'État inférieur. Si le protectorat constitue souvent une tutelle, si l'État protégé est dans la situation d'une personne du droit privé, qui n'a pas qualité pour traiter directement avec une autre, mais qui n'en conserve pas moins sa personnalité, souvent aussi la situation se rapproche plutôt de la curatelle ;

(1) *Le droit des gens moderne de l'Europe*, 1874, § 24, p. 37.

(2) Gairal, *op. cit.*, p. 176.

il est quelquefois stipulé dans le traité que le protégé interviendra à l'acte, concurremment avec le protecteur et que ce dernier aura seulement pour mission de donner son consentement, comme le curateur du droit privé, ou mieux encore son *auctoritas*, comme le tuteur romain.

De ce fait qu'un État consent à subir l'intervention ou le contrôle d'un autre État dans ses relations avec les tierces puissances ou même lui laisse exercer les attributs extérieurs de la souveraineté, faut-il déduire qu'il consent du même coup à disparaître en tant que personne du droit international ?

De ce qu'il laisse au protecteur le soin de le représenter à l'étranger, faut-il conclure à son absorption ? ou selon l'expression de M. Fedozzi (1), parce que les deux États ne forment qu'une seule « entité diplomatique », doivent-ils nécessairement ne former qu'une seule « entité internationale » ?

Nous ne le croyons pas, et nous disons qu'un État qui, par un traité, concède (volontairement ou non) à un autre l'exercice des droits qui lui appartiennent, ne renonce pas pour cela à sa personnalité et n'en reste pas moins un sujet de droits et d'obligations.

Nous pouvons appliquer aux États protégés spécialement ce que dit M. Sirmagieff des États mi-souverains en général : « Nous pensons donc qu'en principe, l'État

(1) Fedozzi, Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines, *Rev. dr. int. et législat. comp.*, 1896.

mi-souverain forme une personne juridique, régie directement par le droit international ; seulement cette personne morale, au lieu d'exercer par elle-même et librement tous les droits de sa souveraineté extérieure, est obligée de les exercer par l'intermédiaire de la puissance suzeraine ou avec son autorisation. C'est une personne juridique dont la capacité est limitée (1). »

La situation a d'ailleurs été dépeinte d'une façon très concise et très exacte par M. Foucher. « Au point de vue international, il semble qu'il y ait disparition d'un personnage, alors qu'en réalité, c'est qu'un acteur se charge de deux rôles, l'autre restant dans la coulisse (2). »

Ainsi donc, le seul fait que le protecteur agit comme représentant du protégé suffit pour que la personnalité internationale de ce dernier subsiste.

Nous pouvons maintenant aller plus loin et dire qu'outre la jouissance des attributs de la souveraineté, l'État protégé conserve l'exercice d'un certain nombre de droits qui supposent vraiment le maintien d'une personne du droit des gens.

Le protégé conserve d'abord la plupart des moindres attributs extérieurs de la souveraineté ; c'est ainsi que l'État protégé et son chef continuent à jouir des immunités accordées aux États et aux chefs d'États par la pra-

(1) Sirmagieff, *op. cit.*, p. 282.

(2) Foucher, *De l'évolution du protectorat de la France sur la Tunisie*, Thèse Paris, 1897, p. 160.

tique internationale, qu'ils gardent leur nom distinctif, leur titre, leur rang de préséance : que le drapeau national est conservé (1). En outre, si nous passons à l'examen des trois attributs essentiels qui sont la manifestation extérieure de la souveraineté, nous pourrons constater que le protégé peut n'en pas perdre complètement l'exercice, quoique les traités de protectorat fassent en général, la plus large part au protecteur sur ce point.

Examinons donc rapidement ces trois attributs principaux qui sont : le droit de conservation et de défense ; la représentation extérieure qui se manifeste par le droit de légation ; le droit d'entrer en relation avec les autres États et de passer avec eux des actes et des conventions.

A. — *Droit de conservation et de défense.*

Le protecteur assume la charge de défendre le protégé, d'assurer la réparation des torts ou dommages qui peuvent lui être causés, de lancer en son nom un ultimatum ou une déclaration de guerre et de protéger ses nationaux à l'étranger. Mais résulte-t-il de là que le protégé ne peut plus pourvoir personnellement à sa conservation, ne peut plus se défendre lui-même ? Nullement, et plusieurs traités de protectorat admettent le maintien d'une armée propre au protégé. Ainsi ce devoir de protection et de défense à la charge du protecteur n'est pas

(1) V. Gairal, *op. cit.*

exclusif des droits du protégé et de ce que l'un se charge de défendre l'autre, il ne s'ensuit pas que ce dernier n'aura plus le droit de se défendre lui-même. La meilleure preuve, d'ailleurs, que les deux États sont indépendants l'un de l'autre au point de vue du droit de défense, c'est que dans le cas où un conflit éclate entre le protégé et un tiers, la plupart des auteurs admettent que le protecteur n'est pas tenu d'intervenir et de porter secours à son protégé si ce dernier joue le rôle d'agresseur.

Il nous semble que s'il n'y avait là qu'un seul État international, le protégé n'aurait pas ainsi le droit de faire la guerre pour son propre compte et entraînerait nécessairement l'État supérieur à sa suite. Il y a plus : des auteurs admettent que le protecteur n'est pas obligé d'intervenir même dans le cas où le protégé est attaqué, s'il a provoqué lui-même l'attaque. Comment concevoir alors qu'il n'y ait qu'un seul État ? Si le protecteur absorbait toute la personnalité du protégé, toute agression contre ce dernier serait une déclaration de guerre directe au protecteur. Le premier attribut de la souveraineté reste donc au protégé qui l'exerce lui-même sous le contrôle du protecteur.

B. — *Droit de légation.*

Ici la question est plus complexe. Le droit de légation se divise, en effet, en droit actif et en droit passif. Le droit actif de légation donne à un État la faculté d'accré-

diter des agents diplomatiques à l'étranger ; le droit passif lui permet de recevoir les agents diplomatiques étrangers. En outre, ce double droit doit être envisagé au point de vue des puissances tierces et au point de vue de l'État protecteur.

Le droit actif de légation de l'État protégé vis-à-vis de l'État protecteur n'a pas de raison d'être ni logique ni pratique. On ne conçoit pas, d'une manière générale, qu'un État protégé accrédite un agent diplomatique auprès de l'État protecteur qui dirige sa politique et ses relations extérieures et qui le représente lui-même à l'étranger.

En ce qui concerne les autres puissances, il est également impossible d'admettre que le protégé puisse accréditer auprès de chacune d'elles, des agents qui seraient fatalement amenés à suivre une politique extérieure contraire aux intérêts de l'État protecteur.

Le droit passif de légation peut, au contraire, être maintenu au profit du protégé, qui peut continuer à recevoir les agents des puissances étrangères. Le danger est en effet beaucoup moins grand. Ces agents n'auront de rapports utiles qu'avec le résident envoyé par l'État protecteur auprès du chef de l'autre État ; ce résident est en fait le représentant de l'État protégé, le véritable ministre des affaires étrangères de ce dernier. Les agents étrangers n'auront donc pas de rapports directs avec les autorités du pays soumis au protectorat, et c'est précisément ce qu'il fallait éviter. En conséquence

nous sommes d'avis que l'État protégé garde son droit de légation passif au regard des tiers.

En ce qui concerne l'exercice de ce droit au regard de l'État protecteur, la situation est spéciale. Celui-ci installe auprès du chef de l'État protégé un résident qui n'est ni un gouverneur de colonie ni un agent diplomatique ordinaire. Il est le représentant du protecteur. Il réside en permanence sur le territoire de l'État protégé. C'est lui qui est chargé des relations entre les deux gouvernements. Ce résident peut à la fois être le véritable ministre des affaires étrangères de l'État protégé, exercer les droits reconnus au protecteur par le traité, avoir le caractère de fonctionnaire administratif et aussi d'agent diplomatique. Au point de vue qui nous occupe, ce dernier caractère est seul à retenir. Le résident est bien un agent diplomatique, et cela prouve qu'à l'égard de l'État supérieur lui-même, le protégé conserve le droit de légation passif.

Voilà donc encore un attribut de la souveraineté extérieure dont le protégé n'est pas complètement dépouillé, même quant à l'exercice.

C. — Conclusion des traités.

Le troisième attribut important est le droit de conclure des traités. L'État protégé doit-il conserver ce droit ? Les auteurs sont très divisés sur cette question. Les uns lui refusent le droit de conclure aucun traité (1).

(1) De Martens, *Le droit international*, 1883, ch. IV, p. 515.

Les autres lui reconnaissent le droit de traiter mais avec des restrictions et sous réserve de l'autorisation de l'État protecteur (1). D'après M. Sirmagieff, l'État protégé conserve une liberté complète de conclure des traités avec les puissances tierces : seule une clause du traité de protectorat peut lui retirer formellement ce droit (2).

Au milieu de ces opinions contraires, où est la vérité ? D'abord, c'est ici, surtout, qu'il convient d'appliquer ce que nous avons dit sur la distinction de la jouissance et de l'exercice d'un droit. Quand l'État supérieur aura conclu un traité relatif aux affaires du protégé, l'effet de cette convention sera absolument le même que si elle avait été passée par le protégé lui-même. Le protecteur exerce un droit à lui concédé par l'État faible, mais tous les actes sont conclus au nom du protégé, les effets se produisent en sa personne et c'est lui qui doit remplir les obligations qui peuvent en résulter ; si le protégé ne le fait pas, le protecteur pourra bien recevoir les réclamations des tiers, mais il n'est obligé qu'à une chose : insister près de son pupille pour obtenir l'exécution du traité.

Le protégé ne conserve pas seulement la jouissance du droit de conclure des traités, il en conserve aussi l'exercice dans certains cas. C'est ainsi qu'un traité de protectorat peut réserver en sa faveur le droit de conclure directement certaines conventions internationales.

(1) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. III, § 1617.

(2) Sirmagieff, p. 294.

Les relations entre protecteur et protégé confirment, d'ailleurs, le droit pour ce dernier de conclure des traités.

Rien n'empêche, et en fait cela est arrivé, qu'après un traité de protectorat qui subsiste encore, au cours même du protectorat, le protecteur conclue avec le protégé un second traité pour modifier le premier, et l'on peut citer notamment la Convention de la Marsa passée entre la France et le bey de Tunis après le traité du Bardo.

Ainsi des trois principaux attributs extérieurs de la souveraineté, l'État protégé en conserve une partie suffisante pour qu'on puisse le considérer comme ayant gardé sa personnalité du droit des gens.

Il y a toujours au sein de la communauté internationale deux États distincts. Peut-être la personnalité de l'un disparaît-elle derrière celle de l'autre ; mais elle n'est pas absorbée par celle-ci.

C'est bien cette opinion qui ressort d'un arrêt de la Cour d'Alger, dont nous extrayons le passage suivant : « Attendu que le régime du protectorat implique forcément un protecteur et un protégé, lesquels vivent côte à côte, suivant un pacte qui constitue, comme une convention du droit civil, la loi commune des parties, le protecteur se réservant certains droits, se chargeant de certains devoirs, les uns et les autres nettement définis, *mais le protégé continuant à vivre de sa vie propre*, moyennant l'abandon de certaines prérogatives et l'acceptation

d'une surveillance, prérogatives et surveillance également définies avec une netteté qui prévient toute difficulté, tout conflit, dans le présent comme dans l'avenir (1). »

§ 3. — Il y avait donc guerre au sens international du mot.

Du maintien de la personnalité internationale de l'État protégé, résultent des conséquences variées, notamment en ce qui concerne la nationalité du territoire et de ses habitants, qui restent étrangers.

Spécialement au point de vue qui nous occupe, c'est-à-dire la qualification du conflit de 1895, la réponse à notre question initiale est facile. Puisque, en vertu du traité de 1885, Madagascar était devenu un État protégé, et un État mi-souverain, mais était demeuré néanmoins une personne du droit des gens, les hostilités survenues avec la France ne pouvaient pas être considérées comme la simple répression d'une insurrection, et présentaient au contraire, le caractère d'une guerre internationale.

Cependant le gouvernement français refusa toujours de voir dans cette expédition une véritable guerre. Il était donc naturel qu'il se préoccupât assez peu de se conformer aux lois en usage en pareil cas.

Ces lois n'en furent pas moins scrupuleusement observées et il est facile de réduire à néant les accusations qu'on a pu formuler contre la France de ce chef.

(1) Arrêt du 20 mai 1890, *Revue Algérienne et Tunisienne*, année 1890, 2^e partie, p. 325.

Le gouvernement malgache fit entendre des réclamations et des protestations sous le prétexte que les opérations militaires avaient été commencées sans avoir été précédées d'une déclaration de guerre. Le gouvernement français s'était, en effet, peu soucié de lancer une déclaration de guerre régulière. Et cependant les reproches du gouvernement malgache tombent à faux. Il est constant en effet qu'une déclaration de guerre formelle n'est pas nécessaire, qu'elle peut être remplacée par des actes équivalents, or on pouvait considérer comme tel l'ultimatum qui avait été lancé le 20 octobre et qui annonçait la guerre en cas de refus des satisfactions demandées.

On reprocha aussi à l'Angleterre, au cours du conflit, d'avoir violé les règles de la neutralité au profit de la France, parce que le gouvernement français avait affrété les navires d'une compagnie anglaise pour transporter du matériel et des troupes à Madagascar. Ce reproche n'était pas plus fondé que le premier. Ce n'était pas, en effet, avec l'Angleterre que la France avait traité, mais avec des particuliers anglais constituant une compagnie de navigation. On se trouvait alors en présence d'un simple cas de contrebande de guerre et il n'y avait aucune violation des lois de la neutralité (1).

Du caractère de guerre internationale que nous attri-

(1) Nous croyons inutile de donner plus de développements à ces deux questions de la déclaration de guerre et des transports, qui ont été exposées très nettement dans la *Revue de droit international public*, années 1895, p. 250 et 1896, p. 55.

buons au conflit de 1896 se dégagent encore d'autres conséquences : ce sont celles qui résultent des principes généraux du droit de la guerre. C'est ainsi que la guerre franco-malgache devait mettre fin au pacte de protectorat ; que les troupes malgaches devaient être considérées comme des belligérants et non comme des insurgés, ainsi d'ailleurs que les étrangers régulièrement enrôlés.

De même, les deux pays pouvaient réprimer la contrebande de guerre et exercer le droit de visite non seulement dans leurs eaux territoriales, mais en pleine mer.

Enfin les tiers, qu'ils aient fait ou non la déclaration de neutralité généralement prescrite par les règles du droit des gens, devaient observer les devoirs des neutres sous peine de voir naître leur responsabilité internationale (1).

SECTION III. — Devait-on rétablir le protectorat ou proclamer l'annexion de Madagascar ? — Avantages respectifs des deux régimes.

La conséquence immédiate du caractère de guerre internationale reconnu au conflit franco-malgache, devait être la rupture du traité de protectorat. Ce traité avait,

(1) Nous faisons remarquer qu'aucune de ces règles n'a été appliquée parce que les cabinets étrangers n'ont pas cru devoir suivre une ligne de conduite autre que celle qui était adoptée par le gouvernement français. Or, nous savons que ce dernier n'a jamais reconnu au conflit le caractère de guerre internationale.

en effet, un caractère politique et supposait des relations pacifiques entre les deux États ; il devait donc être naturellement rompu par la survenance de l'état de guerre. Il a cependant subsisté, en fait ; c'était la conséquence forcée de l'opinion du gouvernement français qui considérait les hostilités comme la répression d'une insurrection.

La question s'est alors posée de savoir si, quand le conflit aurait pris fin, on maintiendrait le traité déjà existant, ou si l'on remplacerait le protectorat par l'annexion pure et simple de la grande île. Deux partis opposés se sont formés ; l'un demandait le maintien du protectorat avec de nouvelles garanties destinées à en assurer le fonctionnement, l'autre se prononçait pour l'incorporation de Madagascar à la France. Chacun des deux camps en présence, invoquait à l'appui de son opinion des arguments destinés à prouver la supériorité de son système.

Est-il donc possible d'affirmer qu'en règle générale, l'un des deux régimes soit préférable à l'autre ?

Pour répondre à cette question, il n'est pas besoin d'établir une comparaison complète entre le protectorat et l'annexion. Il y a entre ces deux situations de grandes différences, mais la plupart sont certaines et aucun des deux partis ne songeait à les nier (1).

(1) Il est certain, par exemple, qu'en ce qui concerne le pouvoir législatif, si utile à l'Etat supérieur, le protecteur n'a que des droits très restreints, tandis que l'annexant a toute liberté pour légiférer,

Trois points sont susceptibles d'être controversés : la méthode d'administration susceptible d'être appliquée dans chaque cas et le sort des dettes contractées et des traités conclus par l'État inférieur avant l'établissement du protectorat.

§ 1. — Système d'administration applicable.

En ce qui concerne l'administration intérieure du pays, le protectorat, dit-on, est un régime bien préférable à l'annexion.

Economie, compétence des administrateurs, ménagements à l'égard des indigènes, tels sont les avantages qu'il présente.

Le protectorat, dit-on, est économique, parce qu'il permet à l'État protecteur d'éviter les dépenses d'un personnel spécial d'agents, chargés de l'administration directe du pays protégé. Les chefs indigènes sont conservés et maintenus en fonctions sous le contrôle et la surveillance plus ou moins effectifs du protecteur.

L'annexion, au contraire, d'après les partisans du protectorat ne permet pas de réaliser cette économie ; elle entraîne nécessairement la substitution de fonctionnaires de l'État protecteur aux autorités indigènes. De là un supplément de dépenses pour l'État annexant.

Le maintien des autorités existantes, disent encore les partisans du protectorat, présente d'autres avantages au point de vue administratif. L'administration indigène

est plus apte que toute autre à sauvegarder les intérêts des populations et ses actes sont bien plus facilement acceptés par les habitants du pays qui n'éprouvent aucune répugnance à subir l'autorité de leurs chefs naturels. Le rôle politique des autorités indigènes peut même être excellent si l'État supérieur a réussi à se concilier leurs sympathies ; elles deviennent aussitôt un véritable trait d'union entre les sujets protégés et le pays protecteur. Enfin, ces autorités subsistantes peuvent, par leur connaissance exacte des mœurs et des coutumes locales, ajourner des réformes inconsidérées ou trop hâtives que l'État protecteur serait amené à imposer aux populations, au grand détriment de sa popularité et de ses intérêts dans le pays (1).

Que tels soient les avantages de l'administration indigène, voilà qui n'est pas douteux. Si ces avantages sont spéciaux au protectorat, ce régime obtient, de ce fait, une certaine supériorité sur l'annexion.

Nous n'admettons pas cette supériorité : selon nous, « annexion » n'est pas synonyme « d'administration directe » et nous croyons que l'administration indigène peut être également conservée avec les deux systèmes. Il n'y a qu'une seule différence, c'est qu'en cas de protectorat, le chef de l'État protégé continue à exercer ses fonctions en vertu d'une autorité propre ; tandis que, dans un pays annexé, les princes indigènes, conservés

(1) Dans le cas où il aurait obtenu la concession du pouvoir législatif.

en fait, n'exercent leurs pouvoirs qu'en vertu d'une délégation de l'État supérieur ; ils sont devenus véritablement des agents de l'annexant.

Il résulte de là que, quels que soient les avantages de l'administration indigène sur l'administration directe, on ne peut tirer de là aucune conclusion en faveur de l'un des deux régimes en présence ; ce procédé peut, en effet, être employé aussi bien par l'État annexant que par l'État protecteur.

§ 2. — Dettes.

Que deviennent les dettes de l'État inférieur contractées antérieurement à l'annexion ou à l'établissement du protectorat ?

En théorie, le protectorat est plus avantageux que l'annexion au point de vue qui nous occupe. L'État protégé est toujours, nous l'avons vu, une personne juridique internationale. Il reste donc personnellement responsable de toutes ses dettes. On objecte bien que le protecteur sera exposé aux réclamations des États tiers ; nous l'admettons volontiers, mais il n'y sera exposé que comme représentant du protégé ; il n'aura rien à payer de ses propres deniers et se contentera d'user de son influence pour obtenir de son pupille l'exécution de ses engagements. Au contraire, l'annexion implique, en ce qui concerne les engagements financiers, une substitution de la personnalité de l'annexant à celle de l'annexé, ou plutôt une succession de l'annexant à l'annexé. Le

premier recueille le patrimoine actif et passif du second ; il est en conséquence tenu de ses dettes. Le régime de l'annexion lui impose donc des charges plus lourdes que celui du protectorat.

Ces considérations sont plus théoriques que pratiques ; presque tous les traités de protectorat engagent la responsabilité du protecteur en lui donnant un pouvoir d'immixtion dans les finances de l'État protégé. Il en est ainsi pour l'Annam, pour le Tonkin, pour le Cambodge. En outre, cette immixtion est généralement accompagnée pour le protecteur de droits sur les impôts indigènes. Les revenus de ces impôts et ceux des douanes lui appartiennent en partie. Sa responsabilité est alors engagée, en fait, pour les dettes du protégé.

En ce qui concerne particulièrement Madagascar, il y avait lieu de se préoccuper assez peu des dettes du protégé et cela pour deux raisons. D'abord, le traité ne nous accordant aucun contrôle financier, la responsabilité de la France n'eût pas été engagée. De plus, le gouvernement malgache n'était débiteur qu'envers la France elle-même.

Aussi cette question des dettes était écartée des polémiques sur les avantages respectifs des deux régimes. Il n'en était pas de même de celle des traités qui était le terrain de combat des deux partis.

§ 4. — Traités.

Antérieurement à la déchéance qu'il subit, l'État fai-

ble avait généralement conclu, avec des tierces puissances, des traités plus ou moins nombreux.

L'État supérieur, qui désire que sa liberté d'action ne soit pas entravée par des conventions où il n'est point intervenu, a-t-il des raisons pour préférer *à priori*, l'annexion au protectorat ?

La doctrine est très divisée sur cette question et cela s'explique facilement si l'on considère que les auteurs sont en désaccord complet sur les effets respectifs de l'annexion et du protectorat, relativement au sort des traités conclus par l'État inférieur avant le changement de situation.

Les uns, comme de Martens (1), admettent en cas d'annexion le maintien de tous les traités conclus par l'État annexé.

D'autres, au contraire, enseignent que la disparition d'un État entraîne *ipso facto* l'extinction des conventions internationales par lui conclues. « Lorsque la mort de l'État se réalise, nous dit Fiore, les traités sont éteints de plein droit, en ce qui concerne les deux parties, sans qu'il soit besoin d'accomplir aucune formalité » (2).

Une troisième opinion se prononce pour un maintien relatif. C'est ainsi que Bluntschli écrit que « les droits et obligations de l'annexé passeront à l'annexant toutes les fois que leur maintien sera possible et pourra être concilié avec le nouvel état de choses » (3).

(1) De Martens, *Droit intern. pub.*, t. I, p. 368.

(2) Fiore, *Droit intern. pub.*, 2^e édit., t. I, p. 309.

(3) Bluntschli, *Droit intern. codifié*, art. 50.

La divergence est la même pour le cas du protectorat. Une partie de la doctrine admet l'extinction de la plupart des conventions conclues par l'État protégé et l'autre partie se prononce pour un maintien absolu.

Il ressort de ces controverses qu'il n'y a pas de règles bien établies qui régissent la matière, ou plutôt que tous les auteurs n'en tirent pas les mêmes conséquences. Ce n'est qu'en se reportant aux principes généraux que l'on peut essayer de parvenir à une solution.

Principes.

On appelle traité, toute convention passée entre deux États pour régler leurs relations internationales. « Dans un sens large, nous dit M. Bry, les traités sont les contrats des États ; ils ont pour but d'établir, de modifier ou de détruire des liens juridiques » (1).

Quand un traité a été conclu entre deux États doués d'une capacité suffisante, qu'il a été ratifié par les autorités compétentes dans chaque pays, qu'en un mot il est devenu définitif, il semble qu'il doive être exécuté jusqu'au bout et subsister tant que les parties contractantes ne sont pas d'accord pour le supprimer.

Si l'une des parties pouvait à sa guise considérer comme éteinte telle convention qui la gêne, les relations internationales ne reposeraient plus sur aucun fondement stable. Bluntschli exprime cette pensée, en disant que « le respect des traités est une des bases nécessaires

(1) Bry, *Précis de Droit intern. pub.*, p. 291.

de l'organisation politique et internationale du monde » (1).

Ce principe n'est cependant pas absolu, et tous les auteurs reconnaissent que si les traités doivent être fidèlement exécutés, ils ne doivent pas, pour cela, subsister éternellement. Nous ne parlons pas ici d'une certaine classe de traités qui sont conclus pour un laps de temps limité et que, pour cette raison, on appelle temporaires. Ces traités ne constituent pas une exception à la règle de l'exécution complète des conventions, puisqu'ils ne s'éteignent que par l'arrivée du terme fixé.

Nous avons seulement en vue les traités conclus sans fixation de durée, les traités perpétuels, et nous disons que, malgré ce terme absolu, et malgré le principe du respect des conventions, ces traités ne sont pas destinés à durer toujours. « On ne saurait rien imaginer de plus irrationnel, nous dit M. Pradier-Fodéré, que des engagements immuables, tandis qu'il n'y a rien d'immuable dans la nature (2). »

Il ne résulte pas de là qu'un État pourra se débarrasser, en tout état de cause, des traités qui lui sont défavorables et cette phrase de M. Pradier-Fodéré nous est expliquée par lui-même, un peu plus loin : « La condition tacite de tout traité, dit-il, est qu'il n'obligera que tant que les circonstances qui ont motivé sa conclusion resteront les mêmes, mais que si les circonstances

(1) Bluntschli, *Droit intern. codif.*, art. 410.

(2) Pradier-Fodéré, t. II, n° 903.

viennent à changer, s'il devient évident que la convention n'a pas été faite en prévision des événements survenus, l'État qui en souffrira pourra s'en délier. »

C'est la même opinion qu'exprime M. de Martens dans les lignes suivantes, où il fait remarquer qu'on signe toujours les traités « sous la réserve tacite qu'ils demeureront en vigueur tant que les circonstances dans lesquelles ils ont été signés ne seront pas modifiées. C'est ce qu'on appelle *clausula rebus sic stantibus* (1) ».

Mais, dira-t-on, n'est-il pas à craindre qu'avec cette faculté de dénoncer les traités quand il se produit une modification des circonstances qui ont accompagné leur conclusion, le respect des conventions n'existe plus qu'en théorie ? Non, répond M. Despagnet, car cette clause « doit être comprise de bonne foi » (2). Il est donc certain, que toutes les modifications ne peuvent pas servir de prétexte à la dénonciation d'un traité ; mais il sera parfois difficile de dire si le changement apporté est suffisant. M. Despagnet ajoute bien que la *clausula* « ne devra pas être étendue à des modifications accidentelles ». Mais nous ne trouvons là aucune indication précise.

Des renseignements plus complets nous sont donnés par Heffter : « Il faut regarder comme un changement semblable, dit-il, celui qui ne permettrait pas à l'État obligé, de maintenir sa position politique antérieure, et

(1) De Martens, t. I, p. 558.

(2) Despagnet, *Cours*, § 464.

qui le placerait dans une condition d'infériorité vis-à-vis des autres, infériorité qui n'existait pas lors du traité et qui n'était pas dans l'intention des contractants. » Dans ce premier cas, il y a extinction complète du traité ; mais il peut arriver que le changement des circonstances ne soit pas aussi absolu, ne concerne par exemple, qu'une partie du traité. Dans cette hypothèse, « on peut en exiger seulement une modification partielle, mais aucunement la résiliation entière. Il y aurait lieu à l'application de ce principe dans le cas d'union réelle d'un État jusque-là indépendant avec un autre, ou de sa soumission à l'autre sous la forme d'un protectorat » (1).

Ainsi il peut se produire une modification essentielle qui amènera la disparition complète du traité ou une modification moindre qui entraînera une suppression partielle.

Cette distinction faite par Heffter, et qu'il applique à chaque traité pris isolément, peut aussi bien être appliquée à la masse des traités conclus par un pays. Suivant les changements plus ou moins grands qui se produisent dans la situation d'un État, nous assisterons à la disparition de la généralité des traités ou seulement à la résiliation de quelques-uns d'entre eux.

(1) Heffter, *Le droit international de l'Europe*, § 98, p. 224.

Application des principes.**A. — Sort des traités de l'État annexé.**

L'annexion, c'est la mort d'un État. Un État venant à disparaître, on pourrait en conclure qu'il ne peut plus être question des conventions par lui passées avec des tiers et que ces conventions se sont éteintes avec lui.

Nous avons cependant vu plus haut qu'une certaine opinion se prononce pour le maintien des traités de l'État annexé. Certains auteurs, en effet, considèrent l'État annexant comme le successeur de l'État disparu ; ils en font découler cette conséquence, que le premier est tenu de toutes les obligations du second, et doit exécuter les traités conclus par ce dernier. C'est ainsi que M. de Martens a voulu assimiler l'État annexant à un héritier du droit privé, tenu de toutes les obligations de son auteur : « L'État qui s'est annexé le territoire d'un autre pays prend la place du défunt et lui succède complètement comme personne juridique. Il hérite de ses droits et de ses obligations » (1).

Cette prétendue succession est en général repoussée par la doctrine. On admet bien que l'État annexant hérite du patrimoine actif et passif de l'État incorporé, qu'il est tenu des dettes contractées par celui-ci, mais on refuse de le considérer comme héritier pur et simple, *ipso facto*, des autres obligations de l'annexé.

(1) De Martens, *Dr. int. publ.*, t. I, p. 368.

Une autre partie de la doctrine, considérant l'annexant non plus comme le successeur, mais plutôt comme l'ayant cause de l'annexé, à raison du patrimoine qu'il reçoit de ce dernier, veut aussi le rendre responsable de ses obligations.

Il faut d'ailleurs ajouter que la plupart des auteurs qui se prononcent pour le maintien des traités de l'État annexé font une distinction entre les traités réels et personnels.

Bien que ces expressions n'aient pas toujours eu le même sens (1), on peut accepter la signification que leur donne M. Pradier-Fodéré, et appeler réels les traités qui « obligent les parties contractantes indépendamment de tout changement dans la souveraineté ou des chefs de l'État » et personnels ceux qui « tels que les traités de pure alliance personnelle sont expressément faits en vue de la personne qui dirige actuellement l'État ou du souverain régnant » (2).

Les traités personnels disparaîtraient seuls ; les traités réels subsisteraient.

Cette distinction qui peut avoir sa raison d'être quand il s'agit d'un changement de personne, ou quand la direction de l'État passe d'une famille à une autre, ou même quand la forme du gouvernement subit des modifications, quand par exemple, un État monarchique

(1) V. de Martens et Vattel.

(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, n° 903.

est érigé en République, nous paraît inadmissible en cas d'annexion.

Il ne s'agit plus là d'un changement de personnes ou de gouvernement, mais bien de la suppression totale d'un État. Cet État disparaît et ne se retrouve nulle part ; il n'aliène pas sa propre personnalité pour former avec d'autres États une personnalité plus haute, comme c'est le cas pour un État fédéral ; il est purement et simplement incorporé ; il devient une province ou une colonie d'un autre État.

Si nous appliquons à cette hypothèse le principe qui constitue la *clausula rebus sic stantibus*, la solution ne nous paraît pas douteuse. Le plus grand changement qui peut affecter les circonstances constitutives d'un traité n'est-il pas la disparition de l'une des parties contractantes ?

On propose, pour en atténuer l'effet, de transporter les obligations de l'annexé à l'État annexant. La modification est-elle moins complète parce que l'État signataire du traité est remplacé par un autre ? Nous ne le croyons pas.

Les conséquences pratiques qui découleraient de cette transmission des obligations de l'État incorporé à un autre suffiraient, à elles seules, pour faire repousser cette extension des traités.

Il en résulterait qu'au cas de plusieurs annexions successives, un État aurait certaines provinces soumises à des régimes variés, différents l'un de l'autre et différents aussi du régime auquel se trouve soumis cet État lui-même.

Certains traités de l'annexé pourraient même se trouver en contradiction complète avec ceux de l'annexant. D'abord les traités politiques : l'annexé peut avoir conclu un traité d'alliance avec un État qui est l'ennemi naturel de l'annexant et avec lequel ce dernier a toujours entretenu des rapports hostiles.

En ce qui concerne les conventions économiques, il ne serait pas moins bizarre de voir l'État annexant, qui veut interdire aux produits d'une nation étrangère l'accès de son territoire, hériter des obligations de l'État disparu, qui accordait peut-être à cette nation un traitement particulièrement favorable. De même les conventions monétaires, les conventions relatives à la propriété industrielle, etc. sont susceptibles d'une incompatibilité complète avec celles que l'État annexant a conclues pour son propre compte, de sorte qu'il y aurait une impossibilité de fait, à ce qu'il pût satisfaire, à la fois, aux obligations qu'il a contractées lui-même et à celles qui lui incomberaient du chef de l'annexé.

Dans ces conditions, il nous semble que la solution qui s'impose est la suppression de tous les traités conclus par l'État disparu.

Nous n'admettons à cette règle que deux exceptions ; nous laisserons subsister les conventions qui constatent une dette à la charge de l'État incorporé et les conventions relatives au territoire même du pays annexé, auxquelles il n'y a pas de raison d'appliquer la *clausula rebus sic stantibus*, par exemple, celles qui règlent une

délimitation de frontière ou établissent une servitude internationale.

B. — *Sort des traités de l'Etat protégé.*

En principe, la situation est ici tout à fait contraire à celle que venons d'exposer. Nous savons que la personnalité internationale du pays protégé subsiste; nous appliquerons donc la règle du respect des traités et nous les maintiendrons en vigueur.

Nous verrons qu'il y aura d'assez nombreuses dérogations à cette règle. Il n'en est pas moins vrai que dans les deux situations le principe est tout différent. Dans un cas : disparition de tous les traités sauf de très rares exceptions; dans l'autre cas : maintien des traités sauf suppression de quelques-uns qui, cette fois, constituent l'exception.

Comment distinguer parmi les traités ceux qui doivent disparaître et ceux qui doivent subsister?

Par l'application des règles que nous avons dégagées, concernant la *clausula rebus sic stantibus*. Seulement l'application de ces règles présente ici plus de difficultés qu'en cas d'annexion.

Dans cette dernière situation, la règle à suivre est peu compliquée : certains traités sont d'une nature telle qu'une modification des circonstances ne peut avoir d'influence sur leur existence, ces traités doivent être maintenus; les autres sont, au contraire, susceptibles d'être affectés par un changement dans la situation des

parties contractantes : tous ceux-ci doivent disparaître car la suppression de l'un des co-contractants est le plus grand changement qui puisse se produire dans l'état de choses existant lors de la signature de la convention.

Les traités de cette deuxième catégorie ne doivent pas être nécessairement anéantis par l'établissement d'un protectorat.

Il ne s'agit plus comme dans le cas précédent, d'un changement essentiel. L'État protégé subsiste, comme personne du droit international ; nous avons vu qu'il subit seulement une perte partielle de la souveraineté ou plus exactement qu'il concède à son tuteur l'exercice d'un certain nombre de ses attributs de souveraineté, dont il conserve d'ailleurs la jouissance ; rien n'empêche qu'il stipule à son profit, dans le traité, la conservation de certains attributs externes de la souveraineté, par exemple le droit de conclure certaines conventions internationales. Il en est d'autres, au contraire, qui doivent être réservés absolument au protecteur, par exemple le droit de passer au nom de l'État protégé, certains traités susceptibles, s'ils étaient conclus par ce dernier, de compromettre l'influence exclusive qui doit appartenir à l'État supérieur.

Les conventions qui sont d'une nature telle, que l'État faible puisse continuer à les conclure seul, après l'établissement du protectorat, pourront subsister, s'il s'en trouve qui aient été signées par cet État, avant qu'il soit

un État protégé. Celles qui, au contraire, rentrent dans la catégorie des traités qu'il ne pourra plus passer sans l'assistance de son tuteur, doivent disparaître.

Or les traités peuvent se diviser en trois classes : les traités politiques, les traités économiques et les traités qui ne rentrent pas dans les deux premiers groupes.

Appliquons les règles ci-dessus à chaque catégorie de traités.

Traités politiques. — Après l'établissement du protectorat, l'État protégé ne conclut jamais seul, ou du moins sans contrôle, des conventions internationales ayant un caractère politique. Le droit, pour le protecteur, d'y participer, est l'un de ceux qui lui sont absolument indispensables ; il a pour objet d'empêcher l'État inférieur de s'unir à d'autres puissances par des liens qui pourraient être en contradiction avec ceux qui l'attachent au protecteur et, en tous cas, menaceraient sûrement l'influence exclusive qui doit appartenir à ce dernier.

De quelle utilité serait ce droit pour l'État supérieur, s'il devait voir son action entravée par des conventions politiques conclues par l'État protégé, avant sa déchéance ? Ne serait-ce pas une étrange situation, que celle de ce tuteur auquel on concéderait le privilège d'avoir seul des relations politiques avec les tiers, pour lui permettre d'écarter de son pupille toutes les influences contraires à la sienne, et qui devrait assister, impuissant, à des rapports politiques entre le protégé et des puissances étrangères, résultant de traités passés avant l'établissement du protectorat ?

La modification des circonstances qui accompagnaient ces traités antérieurs est ici considérable et permet l'application de la *clausula rebus sic stantibus* ; les traités politiques doivent donc être anéantis.

Conventions économiques. — Le changement des circonstances, résultant de la transformation d'un État pleinement souverain en État protégé, est-il suffisant pour influencer sur l'existence même des conventions économiques passées par cet État ?

Quel est d'abord l'effet de cette transformation sur les relations économiques de l'État protégé, postérieurement à l'établissement du protectorat ? Nous avons vu que le droit de diriger les relations extérieures, droit nécessairement concédé au protecteur, impliquait pour ce dernier la surveillance des rapports économiques aussi bien que des rapports politiques ; si le traité est, muet les relations commerciales du protégé seront donc accaparées par son tuteur. Mais nous avons dit aussi que cette ingérence du protecteur n'est pas essentielle ; si les conventions politiques doivent, de toute nécessité, être conclues avec l'assistance de l'État supérieur et même directement par lui, rien ne s'oppose à ce que le traité de protectorat stipule pour le protégé la liberté de passer seul des conventions économiques.

L'effet très limité que l'établissement du protectorat produit sur les rapports commerciaux futurs de l'État faible, permet de conclure au peu d'influence qu'il doit exercer sur les relations antérieures. On peut affirmer

que la situation économique du pays protégé, telle qu'elle existait au moment où il a conclu les traités qui subsistent encore, n'a pas été sérieusement modifiée et que rien n'autorise l'application de la *clausula rebus sic stantibus*.

Certains de ces traités seront peut-être désavantageux pour le protecteur, soit qu'ils accordent à une autre puissance des avantages considérables, soit qu'ils contiennent au profit de celle-ci la clause de la nation la plus favorisée ; l'État supérieur n'aura pas pour cela un droit acquis à leur suppression ; son intérêt doit passer après le respect des traités.

Si la situation de la puissance protectrice n'est pas absolument privilégiée, elle sera, malgré tout, satisfaisante. Le traité lui assurera toujours des avantages considérables et notamment, le traitement de la nation la plus favorisée ; quelques auteurs prétendent même que ce traitement lui appartient de droit ; sans aller aussi loin, on peut affirmer que bien peu de traités ne le lui accorderont pas.

On nous objectera que ce n'est là qu'un avantage négatif : le protecteur n'a pas une situation pire que celle des autres puissances, mais elle n'est pas meilleure, elle le met sur le même pied que ses rivaux et rien de plus. Même s'il obtient une situation privilégiée, ajoutet-on, les autres pays qui se seront généralement assuré par leurs traités le traitement de la nation la plus favorisée, réclameront aussitôt les mêmes avantages.

Cette objection est absolument juste, mais le maintien de la personnalité internationale du protégé, que nous avons admise, empêche d'accorder une faveur plus grande au protecteur. Elle met obstacle à ce que, pour obtenir une situation spéciale, dont il pourrait profiter seul, l'État protecteur puisse invoquer de plein droit l'extinction de conventions dans lesquelles il n'est pas intervenu, alors que les circonstances dans lesquelles elles ont été conclues n'ont pas subi de modifications essentielles.

Nous reconnaitrons seulement à la nation protectrice la faculté d'entamer des négociations pour le remplacement des traités qui lui seraient désavantageux ; mais ce n'est pas un droit pour elle, et nous croyons que les puissances tierces ont toute liberté pour refuser de la suivre sur ce terrain. Si cependant elles consentent à la dénonciation des traités passés par elles avec l'État protégé, le protecteur a ainsi le moyen d'obtenir toute sécurité pour l'avenir. Il lui suffira d'insérer dans les nouveaux traités une clause, qui se trouve dans les conventions commerciales passées récemment par la Tunisie avec l'Italie et l'Allemagne, et qui spécifient formellement qu'à l'avenir la France sera « hors rang ».

Mais nous le répétons, il n'y a là qu'un acte de courtoisie internationale de la part des tiers ; il n'y a pas, pour la nation protectrice, un droit acquis.

Autres traités. — Tous les autres traités seront maintenus ; ce seront des conventions d'ordre général, telles

que les unions internationales postales, ou humanitaires telle que la convention de Genève. Elles n'ont rien d'incompatible avec le fonctionnement du protectorat, dès lors qu'elles n'impliquent pas la mainmise, par une puissance étrangère, sur l'administration des postes ou des finances du protégé.

Nous n'admettons qu'une seule exception : elle concerne les traités qui accordaient aux tiers certains droits fondés sur le degré peu avancé de la civilisation du pays protégé.

On peut citer comme exemple, le traité conclu en 1822 entre l'Angleterre et le roi des Hovas et qui confiait à la première un droit de police et de surveillance sur toutes les côtes de Madagascar. Ce traité n'aurait pu survivre à l'établissement d'un protectorat.

Il y aura surtout lieu d'appliquer cette règle en ce qui concerne les pouvoirs de juridiction reconnus aux consuls dans la plupart des pays africains ou asiatiques. Ces juridictions consulaires, établies par les nations européennes, pour soustraire leurs nationaux à la justice plus ou moins barbare des peuples chez lesquels ils se trouvent, perdent toute raison d'être quand des tribunaux sont installés par l'État protecteur. Elles ne sont pas cependant supprimées de plein droit par le seul fait de l'établissement du protectorat ; la nation protectrice doit d'abord organiser une bonne justice et c'est seulement quand ses tribunaux fonctionneront régulièrement, qu'elle pourra entamer, avec les tiers, des négoc-

ciations pour la suppression des juridictions consulaires. La *clausula rebus sic stantibus* justifie parfaitement cette suppression et les tiers ne pourront s'y refuser.

Que faut-il conclure de cet exposé ?

Nous voyons qu'avec l'annexion, on peut poser en principe la disparition de tous les traités ; ceux qui, par exception, subsisteront seront d'une nature telle qu'ils ne pourront causer aucune difficulté à l'État annexant. En cas de protectorat, au contraire, nous nous sommes prononcé pour le maintien de toute une catégorie de traités : les traités économiques, que la nation protectrice doit conserver, bien qu'ils soient susceptibles d'entraver quelquefois sa liberté d'action. Sur la question des traités, l'avantage reste donc à l'annexion.

Nous savons déjà que pour les dettes de l'État inférieur le protecteur aura souvent presque autant de responsabilité que l'annexant ; qu'en ce qui concerne le pouvoir législatif, l'annexion donne une liberté illimitée que refuse le protectorat.

Nous avons vu ce qu'il faut penser de cette prétendue supériorité qu'aurait le protectorat au point de vue colonial en permettant d'utiliser les éléments indigènes et, il est certain que la même ligne de conduite peut être adoptée par l'État annexant.

Nous pensons que, dans ces conditions, l'annexion ne le cède en rien au protectorat, et que l'État supérieur doit préférer le premier de ces régimes, qui lui assure toute liberté d'action.

Il nous reste maintenant à voir quelle fut la situation choisie pour Madagascar par le gouvernement français.

**SECTION IV. — Rétablissement du protectorat.
Sa transformation en annexion.**

Nous avons laissé notre exposé au moment où M. Le Myre de Vilers, le 27 octobre 1894, avait rompu les négociations avec le gouvernement de Madagascar.

Dès le 12 décembre de la même année, la ville de Tamatave était occupée par les marins français et les douanes saisies.

Au mois de mars 1895, les premières troupes arrivèrent de France sous les ordres du général Metzinger, et au mois d'avril, le général Duchesne débarqua avec le corps expéditionnaire tout entier.

Après une campagne de six mois, les troupes françaises entrèrent à Tananarive le 1^{er} octobre, et un projet de traité fut signé le jour même par le général Duchesne et la Reine des Hovas.

§ 1. — Le traité du 1^{er} octobre 1895 établit un protectorat plus accentué que celui de 1885.

Nous avons établi précédemment que le traité de 1885 si critiquable et si imparfait, avait cependant placé l'île de Madagascar sous le protectorat français ; toutefois, nous avons fait remarquer que le protectorat ainsi cons-

titué était réduit à ses éléments essentiels et qu'il n'était pas un bon protectorat. Le traité de 1895 que nous allons analyser est bien supérieur à celui de 1885 ; le protectorat qu'il établit est beaucoup plus accentué.

Nous allons maintenant étudier les dispositions contenues dans le traité du 1^{er} octobre 1895 : mais auparavant et pour en préciser le sens, il ne nous semble pas inutile d'indiquer dans quel esprit ses dispositions ont été conçues, et quelles instructions furent données aux représentants de la France chargés de négocier avec le gouvernement malgache.

Au cours de la séance du 13 novembre 1894, le ministre des affaires étrangères avait nettement déclaré à la Chambre que l'expédition avait pour but le respect de notre protectorat. « Nous demandons à la Chambre de voter les crédits nécessaires, pour qu'à Tananarive, on respecte enfin ce protectorat, dont le principe a été l'idée maîtresse et l'essence de notre politique à Madagascar depuis des années. »

Les instructions données par M. Hanotaux au général Duchesne reproduisaient sa déclaration à la Chambre : « Nous n'avons d'autre intention que d'assurer d'une manière incontestée à Madagascar la situation d'État protecteur qui appartient à la France (1). »

Ces mêmes instructions prévoient formellement le maintien du gouvernement malgache. « C'est seulement

(1) *Livre jaune*, Affaires de Madagascar, 1885-1895, p. 60.

dans le cas où, après la fuite de la Reine ou du premier ministre, il vous paraîtrait impossible d'obtenir leur adhésion au projet de traité, qu'il y aurait lieu, à l'expiration du délai qui leur aura été signifié, de proclamer la déchéance de Ranavaloa et de pourvoir à son remplacement. »

Ainsi, ce que nous appellerons les travaux préparatoires du traité de 1895, le destinent très catégoriquement à être un traité de protectorat. C'est une question de principe pour le gouvernement français ; les plénipotentiaires ont la mission « d'assurer le respect de notre protectorat à Madagascar », il s'agit pour eux « d'affirmer notre situation d'État protecteur » ; ils ne devront pas procéder à l'annexion de la grande île, même si la Reine est en fuite, il y aura lieu seulement de la remplacer.

Il est facile de voir en lisant le traité que l'esprit dans lequel il a été conclu est bien conforme aux instructions du cabinet français.

L'article 1^{er} qualifie le régime institué. « Le gouvernement de la Reine de Madagascar reconnaît et accepte le *protectorat* de la France avec toutes ses conséquences. »

Nous avons dit que le régime du protectorat était caractérisé par deux éléments essentiels : 1^o la cession de certains attributs extérieurs de la souveraineté, comprenant le droit pour le protecteur de présider aux affaires extérieures de son pupille et celui de le représenter

à l'étranger ; 2° le devoir de défense et de protection à la charge de l'État fort. Les articles 2, 3 et 4 du traité contiennent ces deux éléments.

D'après l'article 2 « le gouvernement de la République Française sera représenté auprès de S. M. la Reine de Madagascar, par un résident général », et aux termes de l'article 3 § 2 : « Les questions intéressant les étrangers à Madagascar seront traitées par l'entremise du résident général. »

Le gouvernement français est chargé seul des relations avec les puissances étrangères. La protection des Malgaches à l'étranger est confiée à nos agents diplomatiques et consulaires par l'article 3, *in fine*.

Aux termes de l'article 4 : « Le Gouvernement Français prend l'engagement de prêter un constant appui à S. M. la Reine de Madagascar, contre tout danger qui la menacerait ou qui compromettrait la tranquillité de ses États. » Les termes de l'article 4 sont très larges et les attributions de l'État protecteur, en ce qui concerne le droit de défense, ne sont nullement limitées. L'esprit et la lettre du texte peuvent être interprétés de la manière la plus étendue. Il s'agit tout aussi bien de la protection à donner au gouvernement de la reine contre les agressions du dehors, que de la sécurité à lui garantir contre ses ennemis à l'intérieur de l'île. La liberté d'action de l'État français est donc complète sur ce point, et ses droits sont très étendus. Notre intervention peut s'exercer à chaque instant et nous seuls pouvons appré-

cier si l'ordre public est troublé, si la tranquillité de la reine et de ses États est menacée.

Quant à l'administration intérieure du pays, on se souvient que le traité de 1885 ne nous permettait aucune intervention. Le traité de 1895, au contraire, nous donne un droit absolu de contrôle sur cette administration. L'article 5, alinéa 1, dit en effet : « Le résident général contrôlera l'administration intérieure de l'île. »

En ce sens, le protectorat établi par ce traité est un bon protectorat ; il ne présente pas seulement les éléments essentiels du régime, mais encore les éléments naturels.

C'est encore ainsi que l'alinéa 2 de l'article 5 nous donne l'orientation législative, quand il dispose que « La Reine de Madagascar s'engage à procéder aux réformes que le Gouvernement Français jugera utiles à l'exercice de son protectorat ainsi qu'au développement économique de l'île et au progrès de la civilisation. » Il ne s'agit pas de telle ou telle réforme déterminée ; le champ d'expériences n'est nullement limité. Toutes les réformes, du moment qu'elles seront jugées utiles à l'exercice de notre protectorat, et à la cause de la civilisation, pourront être préconisées et cela suffira pour que le gouvernement protégé soit obligé d'y procéder. Nous sommes seuls qualifiés pour apprécier l'opportunité des mesures à prendre, notre propre intérêt est le seul critérium, car il demeure bien entendu qu'il est de notre intérêt d'assurer le développement économique de l'île et le progrès de la civilisation à Madagascar.

L'article 5 nous donne donc une autorité et une influence incontestables et aussi larges que nous pouvions le désirer, car elles peuvent aussi bien s'exercer dans le domaine administratif que dans le domaine législatif.

Au surplus, ces dispositions n'ont pas un caractère platonique et l'ensemble en est confirmé par l'alinéa 1^{er} de l'article 4, qui nous donne le droit d'occupation militaire sur le territoire de la grande île. Il ne s'agit plus, comme en 1885, de l'entretien d'une simple escorte, mais du stationnement des troupes nécessaires à l'exercice du protectorat. C'est toujours notre intérêt qui nous servira de guide, pour la fixation de l'effectif de ces troupes.

On a critiqué, à tort croyons-nous, les dispositions de l'article 6, obligeant la reine de Madagascar à ne contracter aucun emprunt, sans l'autorisation du gouvernement Français. On a dit que ces dispositions étaient inutiles, parce qu'elles prévoyaient une conséquence trop logique et trop naturelle de l'établissement du protectorat. L'affaire Kingdon, en 1885, prouva cependant suffisamment qu'un traité n'est jamais trop explicite, et que les conséquences d'un protectorat ne sont pas les mêmes pour tous.

On a dit aussi qu'il était superflu de stipuler expressément cette clause, parce qu'elle était implicitement contenue dans l'article 5, alinéa 1, qui donnait au Résident général le contrôle de l'administration intérieure de l'île. Nous reconnaissons que le lien est plus fort, plus réel entre les deux idées, mais nous estimons encore

qu'il n'est pas inutile de spécifier bien nettement que l'État protégé ne doit pas, ne peut pas emprunter sans autorisation de l'État protecteur.

De grosses difficultés ont été soulevées au sujet de l'interprétation à donner à l'alinéa 3 de l'article 4 ainsi conçu : « La France n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent traité ».

Que l'est, en effet, le sens de cet article ? Faut-il conclure de ses termes que la France déclinait toute responsabilité au sujet des dettes de Madagascar, ou bien que ces dettes se trouvaient annulées par le fait même de l'établissement du protectorat français sur le territoire de la grande île ?

Il suffit pour donner une solution convenable d'appliquer les principes généraux que nous avons dégagés plus haut, en ce qui concerne les conséquences du protectorat. Nous avons dit que l'État protégé conservait sa personnalité internationale, et qu'il restait personnellement responsable de ses dettes sur ses propres deniers. On doit donc logiquement conclure que l'article 4, alinéa 3, veut dire simplement que le gouvernement français dégageait en principe sa responsabilité personnelle, au sujet des dettes de Madagascar.

Mais une difficulté réelle se présente, c'est de concilier les termes de cet alinéa 3, avec les dispositions de l'article 5, concernant le pouvoir de contrôle du gouverne-

ment français. Le contrôle s'étend en effet aux matières financières. Or nous avons reconnu que si l'État protecteur n'est pas en principe personnellement responsable des dettes de l'État protégé, sa responsabilité est engagée quand il obtient le contrôle des finances ; dans ce cas il a intérêt à ce que le protégé tienne ses engagements, car il est seul exposé, lui protecteur, aux réclamations des puissances tierces.

L'article 7 fixe la délimitation du territoire de Diégo-Suarez. Ce point de la grande île placée désormais sous notre protectorat était seul soumis au régime de l'annexion et de l'administration directe et formait une colonie distincte.

Telles sont les principales dispositions du traité de 1895, le traité établissait, on le voit, un bon protectorat au profit de la France. Ces dispositions étaient complétées par un acte additionnel en deux articles, l'un relatif aux droits de propriété des nationaux français sur le territoire de Madagascar, l'autre relatif aux droits de juridiction sur les étrangers.

Sur le premier point, nous avons exposé plus haut à propos du traité de 1885 et à propos de la succession Laborde la situation défavorable faite aux Français établis dans la grande île. Nous avons dit que le gouvernement Hova, invoquant les dispositions formelles de ses lois intérieures, refusait aux étrangers tout droit de propriété immobilière et ne leur reconnaissait que des droits plus ou moins étendus de concessionnaires à terme.

L'article 1^{er} de l'acte additionnel faisait application immédiate de l'article 5, paragraphe 2 du traité ; il stipulait une modification de la législation malgache, destinée à assurer aux Français le droit d'acquérir des propriétés dans l'île.

L'article 2 de l'annexe prévoyait simplement le remplacement progressif des tribunaux consulaires étrangers installés à Madagascar, par les tribunaux français ; nous disons remplacement progressif, parce que l'article 2 était ainsi conçu : « Les nationaux des puissances étrangères dont les tribunaux consulaires seront supprimés, seront soumis à la justice française. » Cette phrase n'impliquait pas la suppression immédiate et d'un seul coup de la juridiction des consuls.

On aurait pu croire qu'un traité de protectorat aussi complet que celui de 1895 était de nature à donner satisfaction à l'opinion générale, surtout si l'on se rappelle les instructions données par le gouvernement français aux représentants chargés des négociations à Madagascar. Or il n'en a pas été ainsi, et on peut dire que le traité de 1895 a été généralement mal accueilli.

§ 2. — **Etat de l'opinion publique.** — L'île de Madagascar est proclamée « Possession française ». — Ce qu'il faut entendre par là.

L'opinion publique, disons-nous, se montra très hostile au traité de 1895 : d'une manière générale, on n'admettait pas la conclusion d'un traité avec Madagascar,

parce qu'on s'obstinait à ne considérer les Hovas que comme de simples rebelles qu'il convenait de remettre sous le joug après les avoir châtiés.

En outre, la durée et les difficultés de la campagne avaient surpris ; on ne s'attendait, en réalité, quand l'expédition fut décidée, qu'à une simple promenade militaire, et quand on s'aperçut des sacrifices d'hommes et d'argent qu'elle nécessitait, l'esprit public fut péniblement impressionné. Dans ces dispositions, les termes du traité de 1895 parurent disproportionnés avec l'importance des sacrifices consentis ; les résultats furent jugés mesquins, et le protectorat, même tel qu'il était établi, fut pour tous une complète désillusion.

Déjà avant la fin de la campagne, pour donner satisfaction à une partie de l'opinion, le gouvernement avait dû envoyer un télégramme, le 18 septembre 1895, au général Duchesne pour lui prescrire de convertir le traité en un acte unilatéral, imposant notre protectorat aux Hovas. Malheureusement, le télégramme ne parvint au général Duchesne qu'après la signature du traité, il n'était pas possible de revenir sur ce qui était fait.

Quand on apprit, en France, que le régime institué n'était autre qu'un protectorat très accentué, les critiques continuèrent de plus en plus violentes. Divers systèmes se firent jour, préconisés notamment par MM. de Mahy, Le Myre de Vilers et Leroy-Beaulieu.

M. de Mahy aurait voulu voir disparaître définitivement la personnalité internationale de l'État malgache ;

il estimait que le maintien de cette personnalité devait rendre illusoire les droits de contrôle que le traité nous donnait sur l'administration intérieure de la grande Ile. En admettant que la reine fût franchement décidée à procéder aux réformes que le gouvernement français jugerait utiles à l'exercice de son protectorat, cette reine était, d'après M. de Mahy, trop mal entourée et son entourage nous était trop hostile pour que les bonnes intentions de Ranavalô puissent être suivies de résultats sérieux.

Le traité était encore très critiquable à son avis, parce qu'il ne nous créait dans l'île aucune situation économique spécialement avantageuse ; ses dispositions ne nous étaient pas plus favorables, à ce point de vue, qu'aux puissances tierces ; les États-Unis, l'Allemagne, l'Italie, l'Angleterre, bénéficiaient du même régime commercial que nous.

MM. Leroy-Beaulieu et Le Myre de Vilers partageaient cette manière de voir. Comme M. de Mahy, ils estimaient qu'on ne devait pas accepter un traité qui ne nous rendait maîtres ni du régime des terres, ni du régime douanier à Madagascar et qui, à leur avis, restreignait nos droits, tant au point de vue intérieur qu'au point de vue des relations extérieures. Ils proposaient un régime, qui, d'après eux, n'était ni un protectorat, ni une annexion mais qui était pratiqué par la Hollande, l'Angleterre et la Russie, dans leurs possessions. C'est ainsi, disaient-ils, que l'Angleterre, au Kachmir, a conservé les maha-

rajahs et les autres chefs indigènes, mais qu'elle s'est assurée la souveraineté pleine et entière dans cette partie de l'Inde, comme dans les autres parties qu'elle administre directement.

M. Leroy-Beaulieu ne demande pas l'administration directe de Madagascar par la France. « Nous n'avons pas le désir de le faire gouverner par des préfets et des sous-préfets » ; mais il ne veut pas de protectorat : « Le protectorat pur et simple serait déplorable, une impardonnable naïveté, nos soldats monteraient la garde à Madagascar pour y protéger simplement les entreprises et l'influence britanniques. » Cet économiste veut qu'on proclame la grande île : « possession française » et d'après lui cette formule désigne le régime appliqué par l'Angleterre au Kachmir. C'est un régime spécial, devant entraîner pour Madagascar la perte de la personnalité internationale et devant faire, des chefs indigènes, des fonctionnaires de l'État supérieur. « Nous pouvons déléguer notre souveraineté soit à Ranavalô, soit à des chefs indigènes (1). »

Il repousse l'administration directe comme trop coûteuse ; mais il veut l'annexion au point de vue extérieur et diplomatique. Aux yeux des puissances tierces, il faut que Madagascar soit un territoire français. Quant au gouvernement local, nous devons pouvoir prendre avec lui tel arrangement qu'il nous plaira.

(1) V. Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} novembre 1893 ; *Économiste Français*, 19 octobre 1893.

En somme le régime préconisé par M. Leroy-Beaulieu ne forme pas réellement un système mixte entre le protectorat et l'annexion, comme on l'a dit.

La situation qu'il propose d'établir à Madagascar était déjà connue ; il n'était pas besoin de l'inventer. La façon dont il présente son système paraît seule en faire un régime nouveau. Annexion à l'égard des puissances étrangères, dit-il, protectorat à l'intérieur. Voilà deux régimes absolument contradictoires : dans un pays annexé il ne reste plus rien de ce qui constitue un État, et partant, il faut écarter toute idée de protectorat. Aussi, M. Leroy-Beaulieu n'emploie-t-il le terme de « protectorat » que pour désigner le régime intérieur qui est appliqué en pareil cas, c'est-à-dire l'administration par les autorités indigènes. Sa pensée doit donc se comprendre ainsi : annexion au point de vue des tiers, avec maintien des pouvoirs constitués, pour l'administration intérieure du pays. Ce n'est alors que l'hypothèse du protectorat administratif tel que nous l'avons défini, et c'est par là même une véritable annexion.

Quel fut en définitive, le système adopté par le gouvernement français ?

Le ministre des affaires étrangères, M. Berthelot, déclara à la Chambre le 27 novembre 1895 que l'île de Madagascar était devenue « possession française ».

Le sens qu'il donnait à cette expression était, d'ailleurs, très obscur, et on ne sut exactement quel régime elle désignait. Un passage de cette déclaration où le

ministre paraissait se prononcer pour le maintien des traités conclus par le gouvernement malgache avec des tiers, permettait toutes les hypothèses. « Quant aux obligations que les Hovas eux-mêmes ont pu contracter au dehors, disait-il, sans avoir à les garantir pour notre propre compte, nous saurons observer avec une entière loyauté, les règles que le droit international détermine au cas où la souveraineté d'un territoire est, par le fait des armes, remise en de nouvelles mains. »

Puisque la France déclinait toute responsabilité pour ces traités, c'est donc qu'elle comptait sur le gouvernement hova pour leur exécution. Or, si le gouvernement hova subsistait comme sujet d'obligations, il est certain que le régime institué ne pouvait être l'annexion, et ressemblait, à s'y méprendre, au protectorat.

A la date du 18 janvier 1896, le traité de Tananarive était remplacé par un acte unilatéral, signé par la reine seule. Cet acte était conçu d'après les mêmes idées que la déclaration de M. Berthelot à la Chambre. Aussi présentait-il la même ambiguïté. La reine paraissait bien confirmer la déclaration de prise de possession, mais les cinq articles qui composaient cet acte unilatéral impliquaient l'existence d'un État malgache, ayant conservé la personnalité internationale, et par conséquent maintenaient un véritable protectorat.

Ce fut néanmoins une « prise de possession » que le gouvernement français notifia aux puissances étrangères, le 11 février 1896. Cette fois il n'y a pas de doute, la

notification est bien nette : « A la suite de difficultés survenues à Madagascar, dans l'exercice de son protectorat, le gouvernement de la République a été obligé d'intervenir militairement pour faire respecter ses droits et s'assurer des garanties pour l'avenir..... Il a été ainsi amené à faire occuper l'île par ses troupes et à en prendre possession définitive. »

La déclaration faite à la Chambre par M. Berthelot le 27 novembre 1895, qui n'avait par elle-même aucune valeur internationale, recevait ainsi la consécration qui lui manquait, et l'île de Madagascar devenait officiellement « possession française ».

§ 3. — L'annexion.

La situation résultant d'une prise de possession, n'était pas très bien déterminée. Devait-elle avoir les mêmes effets qu'une annexion ? Telle fut la question, que posèrent à notre ministre des affaires étrangères, quelques puissances qui avaient conclu des traités avec le gouvernement malgache, notamment l'Angleterre et les États-Unis.

Les gouvernements anglais et américain se déclaraient prêts à admettre, en cas d'annexion, l'extinction des traités par eux conclus avec Madagascar, mais refusaient de souscrire à la disparition *ipso facto* de ces mêmes traités en cas de prise de possession, et cela d'autant plus que l'État malgache paraissait avoir conservé sa personnalité.

Le cabinet français ne tint pas compte de ces réserves et déclara son intention de mettre fin aux traités passés par la reine de Madagascar avec les tiers. Le gouvernement américain se montra très conciliant et consentit à attribuer à la prise de possession les mêmes effets qu'à une annexion : c'est-à-dire suppression des traités existant entre Madagascar et les États-Unis (1) et extension au territoire de Madagascar des traités conclus entre les États-Unis et la France. Par contre, l'Angleterre prétendant que le régime institué n'était « ni une annexion, ni un transfert de souveraineté », en concluait que pour sauvegarder les intérêts anglais, les traités existants devaient être maintenus ; en conséquence, la France ne pouvait pas exiger pour son commerce un traitement plus favorable que celui dont jouissait la Grande-Bretagne.

Pour sortir de ces difficultés, il importait d'établir au plus tôt une situation plus nette. Ce fut l'œuvre du ministère Méline qui succédait au cabinet Bourgeois. Le 30 mai 1896, le nouveau ministre des affaires étrangères, M. Hanotaux, déposa un projet de loi proclamant, sans ambiguïté, l'annexion de Madagascar.

Dans l'exposé des motifs, M. Hanotaux indique bien quel était le régime résultant de la déclaration de prise de possession faite par le ministère précédent : « On établissait ainsi un état de fait qui « n'entraînait pas, à

(1) En l'espèce, le traité dont il s'agissait était celui du 13 mai 1881, conclu entre les États-Unis et la reine de Madagascar.

proprement parler, de cession ou d'adjonction de territoire. Il s'opérait seulement un démembrement de la souveraineté qui laissait à la reine une partie de ses pouvoirs. »

Tout autre était le régime proposé : « Le gouvernement, considérant les grands sacrifices faits par la France pour la conquête de l'île, tenant compte de la nécessité de mettre fin à une incertitude et à un état de troubles qui, en se prolongeant, menacent tous les intérêts engagés dans ce pays, vous propose de déclarer par une loi que l'île de Madagascar et les îlots qui en dépendent, sont désormais une colonie française. »

Le ministre demandait donc à la Chambre de déclarer Madagascar colonie française et il rassurait en même temps les partisans du protectorat, en ce qui concernait la méthode à appliquer dans le gouvernement et l'administration intérieure de l'île. Il affirmait, en effet, que l'administration indigène serait conservée et que les chefs indigènes deviendraient fonctionnaires pour le compte du gouvernement français. — « Il est également conforme aux précédents appliqués par un grand nombre de puissances coloniales et par la France elle-même, que dans l'administration intérieure, l'autorité des pouvoirs indigènes puisse être utilisée. La reine Ranavaloa conservera donc avec ses titres les avantages et les honneurs qu'ils lui confèrent, mais ils sont maintenus dans les conditions de l'acte unilatéral signé par elle, sous la souveraineté de la France.... Selon le régime du droit commun en matière

coloniale, les lois françaises s'étendront désormais à l'île de Madagascar, mais modifiées ou non, elles n'entreront en application qu'au fur et à mesure qu'elles y auront fait l'objet d'une promulgation spéciale.... »

Cette fois, c'était bien le régime de l'annexion qui était proposé pour Madagascar ; il fut consacré par la loi des 6-8 août 1896, votée par la Chambre le 20 juin et par le Sénat, dans sa séance du 11 juillet (1). A partir de cette date, la grande île était véritablement une colonie française, son territoire devenait un prolongement du territoire métropolitain ; les traités passés entre le gouvernement malgache et les tiers étaient éteints et la France avait désormais toute liberté d'action.

Cette étude n'embrassant que la période antérieure à la loi des 6-8 août 1896, nous n'entreprendrons pas d'exposer la situation de la grande île depuis qu'elle est devenue colonie française.

Disons, seulement, que le protectorat administratif qui avait été institué au début, a disparu quelque temps après. La reine Ranavalô III exerça pendant une année, à peine, les pouvoirs qui lui étaient délégués par le gouvernement français. Bientôt notre résident (2), le général Gallieni, s'aperçut que le palais de la reine

(1) Article unique : « Est déclarée colonie française l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent. »

(2) Ce titre de résident était tout à fait impropre ; il a été supprimé par un décret des 30-31 juillet 1897, qui a nommé le général Gallieni gouverneur de Madagascar.

était un foyer d'influence anti-française. Pour remédier à cet inconvénient, il restreignit d'abord l'autorité de Ranavalo dans l'île ; l'ex-reine de Madagascar n'eut plus que le titre de reine d'Emyrne. Cette mesure ayant été reconnue insuffisante, notre résident prit le parti d'expulser la reine, du territoire malgache. Une proclamation du général Gallieni, en date du 28 février 1897, apprit au peuple que « la royauté étant devenue inutile en Emyrne », il avait invité la reine à résigner ses fonctions et à se rendre à la Réunion.

Le départ de Ranavalo a marqué la fin du protectorat administratif. Remarquons-le, la suppression de la reine n'impliquait pas nécessairement la renonciation au système de l'administration indigène. Il est cependant certain que, depuis cette époque, il y a toujours eu une tendance marquée vers l'administration directe et vers l'assimilation. On a promulgué un certain nombre de lois et de décrets s'appliquant spécialement aux indigènes ; quant aux fonctionnaires malgaches que l'on trouve encore à tous les degrés de la hiérarchie administrative, ils n'ont aucune initiative propre, et ne sont là que pour faire exécuter les décisions du gouverneur, tout comme les autres fonctionnaires venus de la Métropole.

Il résulte de là que le gouvernement français s'est laissé trop vite entraîner dans la voie du fonctionnarisme et partant, n'a pas pu réaliser les économies qu'aurait permises le protectorat.

Faut-il le regretter? Aurait-il été préférable de maintenir dans l'île le régime institué par le traité du 1^{er} octobre 1895?

La situation prospère de Madagascar, à l'heure actuelle pourrait nous permettre de douter que l'on eût obtenu, avec le protectorat, des résultats aussi satisfaisants et aussi rapides. Il y a mieux, le général Gallieni lui-même va répondre directement à notre question, et sa réponse sera notre conclusion : « Le régime du protectorat n'eût été qu'une solution incomplète, insuffisante pour donner un débouché sérieux au commerce de la Métropole.... En affirmant nos droits de la façon la plus nette, l'annexion a permis de couper court aux intrigues qui auraient continué à se produire avec tout autre régime.

« Elle a permis aussi à l'autorité française de prendre complètement en main la direction des affaires, de soumettre et de grouper sous sa suprématie les peuplades diverses qui habitent notre nouveau domaine, et par une action d'ensemble, de tirer le meilleur parti des ressources économiques et commerciales de la grande île (1). »

(1) Général Gallieni, Madagascar, *La Géographie*, 15 janvier et 15 février 1900.



APPENDICE

TRAITÉS.

Traité de Tamatave du 17 décembre 1885.

ARTICLE PREMIER. — Le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Les Malgaches, à l'étranger, seront placés sous la protection de la France.

ART. 2. — Un résident, représentant le Gouvernement de la République, présidera aux relations extérieures de Madagascar, sans s'immiscer dans l'administration intérieure des États de S. M. la Reine.

ART. 3. — Il résidera à Tananarive, avec une escorte militaire. Le résident aura droit d'audience privée et personnelle auprès de S. M. la Reine.

ART. 4. — Les autorités dépendant de la Reine n'interviendront pas dans les contestations entre Français ou entre Français et étrangers. Les litiges entre Français et Malgaches seront jugés par le résident assisté d'un juge malgache.

ART. 5. — Les Français seront régis par la loi française pour la répression de tous les crimes et délits commis par eux à Madagascar.

ART. 6. — Les citoyens français pourront résider, circuler et faire le commerce librement dans toute l'étendue des États de S. M. la Reine.

Ils auront la faculté de louer pour une durée indéterminée, par bail emphytéotique renouvelable au seul gré des parties, les terres, maisons, magasins et toute propriété immobilière. Ils pourront choisir librement et prendre à leur service, à quelque titre que ce soit, tout Malgache libre de tout engagement antérieur. Les baux

et contrats d'engagement de travailleurs seront passés par acte authentique devant le résident français et les magistrats du pays, et leur stricte exécution garantie par le Gouvernement.

Dans le cas où un Français, devenu locataire d'une propriété immobilière, viendrait à mourir, ses héritiers entreraient en jouissance du bail conclu par lui pour le temps qui resterait à courir, avec faculté de renouvellement. Les Français ne seront soumis qu'aux taxes foncières acquittées par les Malgaches.

Nul ne pourra pénétrer dans les propriétés, établissements et maisons occupées par les Français ou par les personnes au service des Français que sur leur consentement et avec l'agrément du résident.

ART. 7. — S. M. la Reine de Madagascar confirme expressément les garanties stipulées par le traité du 8 août 1868, en faveur de la liberté de conscience et de la tolérance religieuse.

ART. 8. — Le Gouvernement de la Reine s'engage à payer la somme de dix millions de francs, applicable tant au règlement des réclamations françaises liquidées antérieurement en conflit survenu entre les deux parties qu'à la réparation de tous les dommages causés aux particuliers étrangers par le fait de ce conflit. L'examen et le règlement de ces indemnités est dévolu au Gouvernement français.

ART. 9. — Jusqu'au parfait paiement de ladite somme de 10 millions de francs, Tamatave sera occupé par les troupes françaises.

ART. 10. — Aucune réclamation ne sera admise au sujet des mesures qui ont dû être prises jusqu'à ce jour par les autorités militaires françaises.

ART. 11. — Le Gouvernement de la République s'engage à prêter assistance à la Reine de Madagascar pour la défense de ses États.

ART. 12. — S. M. la Reine de Madagascar continuera, comme par le passé, de présider à l'administration intérieure de toute l'île.

ART. 13. — En considération des engagements pris par S. M. la Reine, le Gouvernement de la République consent à se désister de toute répétition à titre d'indemnité de guerre.

ART. 14. — Le Gouvernement de la République, afin de secon-

der la marche du gouvernement et du peuple malgaches dans la voie de la civilisation et du progrès, s'engage à mettre à la disposition de la Reine les instructeurs militaires, ingénieurs, professeurs et chefs d'ateliers qui lui seront demandés.

ART. 15. — Le Gouvernement de la Reine s'engage expressément à traiter avec bienveillance les Sakalaves et les Antankarés, et à tenir compte des indications qui lui seront fournies à cet égard par le Gouvernement de la République.

Toutefois, le Gouvernement de la République se réserve le droit d'occuper la baie de Diégo-Suarez et d'y faire des installations à sa convenance.

ART. 16. — Le Président de la République et S. M. la Reine de Madagascar accordent une amnistie générale pleine et entière, avec levée de tous les séquestres mis sur leurs biens, à ceux de leurs sujets respectifs qui, jusqu'à la conclusion du traité et auparavant se sont compromis pour le service de l'autre partie contractante.

ART. 17. — Les traités et conventions existant actuellement entre le Gouvernement de la République et celui de S. M. la Reine de Madagascar sont expressément confirmés dans celles de leurs dispositions qui ne sont point contraires aux présentes stipulations.

ART. 18. — Le présent traité ayant été rédigé en français et en malgache, et les deux versions ayant exactement le même sens, le texte français sera officiel et fera foi sous tous les rapports, aussi bien que le texte malgache.

ART. 19. — Le présent traité sera ratifié dans le délai de trois mois, ou plus tôt, si faire se pourra.

Traité du 1^{er} octobre 1895.

Le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar, en vue de mettre fin aux difficultés qui se sont produites entre eux, ont nommé.... lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs qui ont été reconnus en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Le gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar reconnaît et accepte le protectorat de la France avec toutes ses conséquences.

ART. 2. — Le Gouvernement de la République Française sera représenté auprès de S. M. la Reine de Madagascar par un résident général.

ART. 3. — Le Gouvernement de la République Française représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Le résident général sera chargé des rapports avec les agents des puissances étrangères ; les questions intéressant les étrangers à Madagascar seront traitées par son entremise. Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des sujets et des intérêts malgaches.

ART. 4. — Le Gouvernement de la République Française se réserve de maintenir à Madagascar les forces militaires nécessaires à l'exercice de son protectorat. Il prend l'engagement de prêter un constant appui à S. M. la Reine de Madagascar contre tout danger qui la menacerait ou qui compromettrait la tranquillité de ses États.

ART. 5. — Le résident général contrôlera l'administration intérieure de l'île. S. M. la Reine de Madagascar s'engage à procéder aux réformes que le Gouvernement français jugera utiles à l'exercice de son protectorat ainsi qu'au développement économique de l'île et au progrès de la civilisation.

ART. 6. — L'ensemble des dépenses des services publics à Madagascar et le service de la Dette seront assurés par les revenus de l'île. Le Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar s'interdit de contracter aucun emprunt sans l'autorisation du Gouvernement de la République Française. Le Gouvernement de la République Française n'assume aucune responsabilité à raison des engagements, dettes ou concessions que le Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar a pu souscrire avant la signature du présent traité. Le Gouvernement de la République Française prêter son concours au Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar pour lui faciliter la conversion de l'emprunt du 4 décembre 1886.

ART. 7 et dernier. — Il sera procédé, dans le plus bref délai possible, à la délimitation des territoires de Diégo-Suarez. La ligne de démarcation suivra, autant que le permettra la configuration du terrain, le 12°-45' de latitude Sud.

PROTOCOLE ANNEXE.

ART. 1^{er}. — L'article 4 du traité du 8 août 1868 et l'article 6 du traité du 17 décembre 1883 feront l'objet d'une revision ultérieure destinée à assurer aux nationaux français le droit d'acquérir des propriétés dans l'île de Madagascar.

ART. 2. — Les nationaux des puissances étrangères dont les tribunaux consulaires seront supprimés, deviendront justiciables des tribunaux français dans les mêmes conditions que les Français eux-mêmes.

**Acte unilatéral signé par la Reine de Madagascar,
le 18 janvier 1896.**

S. M. la Reine de Madagascar, après avoir pris connaissance de la déclaration de prise de possession de l'île de Madagascar par le Gouvernement de la République Française, déclare accepter les conditions ci-après :

ARTICLE 1^{er}. — Le Gouvernement de la République Française sera représenté auprès de S. M. la Reine de Madagascar, par un résident général.

ART. 2. — Le Gouvernement de la République Française représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Le résident général sera chargé des rapports avec les agents des puissances étrangères ; les questions intéressant les étrangers à Madagascar seront traitées par son entremise. — Les agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des sujets et des intérêts malgaches.

ART. 3. — Le Gouvernement de la République Française se réserve de maintenir à Madagascar les forces militaires nécessaires à l'exercice de son autorité.

ART. 4. — Le résident général contrôlera l'administration intérieure de l'île. S. M. la Reine de Madagascar s'engage à procéder aux réformes que le Gouvernement Français jugera utiles au développement économique de l'île et au progrès de la civilisation.

ART. 5. — Le Gouvernement de S. M. la Reine de Madagascar s'interdit de contracter aucun emprunt sans l'autorisation du Gouvernement de la République Française.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PREMIER. — Acquisition des droits de la France .	5
SECTION I. — <i>La prise de possession</i>	5
§ 1. — Source des droits de la France : l'occupation.	5
§ 2. — L'île était susceptible d'occupation.	7
A. Madagascar <i>res nullius</i> au point de vue indigène	8
B. Absence de souveraineté étrangère	11
§ 3. — Formalités de la prise de possession.	18
§ 4. — Délimitation des droits acquis	21
A. Etendue d'application	21
B. Nature de ces droits	24
SECTION II. — <i>Maintien et reconnaissance des droits acquis</i> . .	26
§ 1. — Maintien des droits de la France	27
A. Essais de colonisation par les compagnies privilégiées . .	27
B. Réunion à la couronne	30
§ 2. — Reconnaissance par l'Angleterre des droits de la France.	34
CHAPITRE II. — Naissance et développement d'une souverai- neté indigène. — Renonciation de la France à ses droits.	39
SECTION I. — <i>Etablissement, par l'Angleterre, d'un royaume malgache</i>	40
§ 1. — Choix d'une tribu : les Hovas	42
§ 2. — Le roi des Hovas reconnu roi de Madagascar	45
§ 3. — Madagascar proclamé État indépendant.	48
SECTION II. — <i>Renonciation de la France à ses droits</i>	50
§ 1. — Abandon volontaire en 1830.	50
§ 2. — Acquisition des territoires Sakalaves	52

§ 3. — Tentative d'établissement du protectorat français sur Madagascar	56 58
§ 4. — Renonciation expresse : traités de 1862 et 1868	61
CHAPITRE III. — Le traité du 17 décembre 1885.	
SECTION I. — <i>Difficultés survenues entre la France et Madagascar</i>	61
§ 1. — La succession Laborde	63
§ 2. — Affaire de la côte Nord-Ouest.	67
§ 3. — Rupture des relations diplomatique. — L'ambassade Hova ; son échec. — Ouverture des hostilités	70
SECTION II. — <i>Conclusion du traité de paix. — Examen de ce traité.</i>	75
§ 1. — Valeur du traité	77
§ 2. — Avantages accordés à la France.	79
CHAPITRE IV. — Le traité du 17 décembre a-t-il institué un protectorat.	
Impossibilité de trouver la réponse à cette question soit dans la qualification donnée au régime par le traité, soit dans les intentions des parties contractantes.	
SECTION I. — <i>Définition du protectorat</i>	92
§ 1. — Diverses acceptions du mot « protectorat »	92
§ 2. — Situations où l'on ne trouve pas d'État protégé	96
§ 3. — Le protectorat du droit des gens, relation d'État à État, seul protectorat.	100
SECTION II. — <i>Éléments du protectorat</i>	105
§ 1. — Éléments essentiels.	106
§ 2. — Éléments naturels.	117
§ 4. — La responsabilité du protecteur ne suffit pas pour qu'un élément devienne de l'essence du protectorat	127
§ 4. — Le traité du 17 décembre contient les éléments essentiels.	132
CHAPITRE V. — L'annexion.	
Avant-propos : organisation de l'île après l'établissement du protectorat.	

SECTION I. — <i>L'inexécution du traité de 1885 amène la France à envoyer une expédition à Madagascar</i>	139
1. — L'emprunt malgache	139
§ 2. — Question des exequatur	142
§ 3. — Reconnaissance par les tiers du protectorat français. — Hostilité déclarée du gouvernement malgache	144
§ 4. — Etat de l'opinion en France. — La mission Le Myre de Vilers. — L'expédition décidée.	146
SECTION II. — <i>Caractère du conflit. — Y avait-il une guerre véritable ?</i>	150
§ 1. — L'Etat protégé est mi-souverain.	152
§ 2. — L'Etat protégé subsiste comme personne du droit des gens	155
§ 3. — Il y avait donc guerre au sens international du mot . .	165
SECTION III. — <i>Devait-on rétablir le régime du protectorat. — Avantages respectifs du protectorat et de l'annexion.</i>	167
§ 1. — Administration	169
§ 2. — Dettes.	171
§ 3. — Traités	172
SECTION IV. — <i>Rétablissement du protectorat. — Sa transformation en annexion</i>	190
§ 1. — Le traité du 1 ^{er} octobre 1895 établit un protectorat plus accentué que celui de 1885	190
§ 2. — L'île de Madagascar déclarée « possession française ». .	198
§ 3. — Madagascar « colonie française	204
APPENDICE.	241

Vu :

Le Président de la thèse,
PAUL LESEUR.

Vu :

Le doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Hte-Marne)
